عالم المعرفة

42

سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - الكويت

دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية

مدخل إلى دراسة كفاءة أداء المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط

تأليف

د. علي خليفة الكواري

عالم المعرفة

سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ـ الكويت

صدرت السلسلة في يناير 1978 بإشراف أحمد مشاري العدواني 1923 ـ 1990

42

دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية

مدخل إلى دراسة كفاءة أداء المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط

تأليف

د. علي خليفة الكواري

يونيو 1981

المحتوى

المحتوى
المحتوى
المحتوى

شكر وتقدير

استندت هذه الدراسة على جهود متعددة ومتنوعة، كان الفضل الأفضل فيها للمساهمين في المشروع الدراسي، والذين أدرجت أسماؤهم في «الملحق أ» وبخاصة من ساهموا في اجتماع أبو ظبي. فأليهم جميعا-أفرادا وجامعة-أعبر من عميق شكري لهم، وامتناني لما أبدوه من تعاون وتفهم وتحمس، كما أعتذر عن أي تقصير قد يكون حدث مني في الاستفادة مما أتاحوه لي.

وأتقدم بأصدق الشكر إلى المؤسسات التي مدت يد العون لي، وأخص بالشكر حكومة قطر التي يعود الفضل إليها في تفرغي للبحث والدراسة على مدى العامين الماضيين، وفي تحملها نفقات هذا التفرغ، وكذلك لتشجيعها الدائم لفكرة المشروع الدراسي الذي أدرته، وما تلاه من دراسات. كما أشكر جامعة هارفرد ومركز دراسات الشرق الأوسط فيها، حيث كان وجودي هناك-باعتباري زميلا باحثا-فرصة أكاديمية لتوفير مناخ التسهيلات العلمية اللازمة للبحث والدراسة، وأشكر كذلك جهاز أبو ظبي للاستثمار لتمويله جزءا من نفقات البحث ولاستضافته للمشاركين في اجتماع أبو ظبي، فضلا عن الدفعة المعنوية التي تحققت بفضل تبنيه لفكرة المشروع الدراسي، وأشكر منظمة الخليج للاستشارات الصناعية على ما قدمته من عون، ووفرته من مصادر كانت عونا لي طيلة فترة القيام بهذا المشروع. وأشكر المجلس الوطني للثقافة

والآداب والفنون بالكويت لقيامه بنشر هذه الدراسة في سلسلة عالم المعرفة.

كما أشكر الأخوان الذين تحملوا عناء قراءة مسودات الدراسة، وأبدوا عددا من الملاحظات القيمة التي أثرت أبلغ التأثير على أسلوبها النهائي، وأخص بالشكر الدكتور علي عبد الرحمن الخلف والدكتور أسامة عبد الرحمن والأستاذ عبد الباقي النوري والدكتور صالح مغيب والأستاذ فاروق البهائي والأستاذ رجب مناع والأستاذ فاروق نعمة.

وأشكر كذلك الأخوان والأخوات الذين قدموا لي يد العون طيلة فترة التحضير والكتابة، وأخص بالشكر الأستاذ أحمد عبد الله منصور لاهتمامه وتشجيعه، والأستاذ أحمد يوسف من جامعة الكويت والذي قام بإعداد محضر كامل لاجتماع أبو ظبي، والأستاذ عادل الشيخلي الذي أشرف على الجهاز الإداري لاجتماع أبو ظبي والسيدة مي عازار التي عملت سكرتيرة للمشروع الدراسي طيلة فترة تواجدي بجامعة هارفرد.

وأخص بالشكر والتقدير الأستاذ سمير قدورة، الذي كان له الفضل في تحرير المسودة الأولى من الدراسة، وأشكر الأستاذ حسن توفيق، الذي قوم البناء اللغوي للكتاب وأضاف من نفسه الشعري عليه، وأشكر السيد عبد المنعم جعفر والسيدة سراب حافظ والسيد محمد مصطفى والسيد جميل أبو عجينة لتحملهم أعباء الطباعة ومتاعبها.

الدوحة في 1981/1/4 م

علي خليفة الكواري

مقدمه

تمثل هذه الدراسة-باعتبارها خلاصة لمشروع دراسي-مساهمات عديدة من قبل مجموعة من أبناء الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية. وقد كان لي شرف إدارة هذا المشروع الدراسي وكتابة هذه الدراسة، معتمدا على فهمي الخاص لما أتيح لي الاطلاع عليه واستيعابه.

وهذا المشروع الدراسي الذي أطلق عليه «مدخل إلى دراسة كفاءة أداء المشروع العام: الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية»، والذي تفرغت له-على مدى عامين-قد اشتمل على أربع مراحل أساسية، تتمثل أولاها: في القيام بإجراء اتصالات وزيارات لعدد من كبار المسؤولين عن إدارة هذه المشروعات والمشرفين عليها في المنطقة. ثم القيام بإجراء ما يزيد عن ستين مقابلة شخصية، ومن بين هذه المقابلات أفادت المعلومات الكمية الناتجة عن إحدى وخمسين مقابلة منها في الخروج بنتائج الاستقصاء الواردة في الملحق د. أما ثانية هذه المراحل فهي محاولة مكثفة للاطلاع على الأدبيات المتعلقة بالمشروعات العامة وكفاءة أدائها ودورها في التنمية، وقد أفدت كثيرا من الاعتماد على استشارات مختصين في هذا المجال، من أبرزهم بعض أساتذة جامعتي هارفرد وبوسطن في الولايات المتحدة، والذين تتألف منهم المجموعة الأكاديمية المعروفة بـ: . Boston Area Public Enterprise Group. وقد قام اثنان من هؤلاء الأساتذة بكتابة ورقتين تحضيريتين،

تناولت أولاهما تقييم الأداء في المشروعات العامة، أما الثانية فقد دارت حول اختيار القيادات العليا في هذه المشروعات. وتم خلال هذه الفترة تحديد إطار عام للدراسة، من خلال تحديد أسئلة استهلالية مرتكزة على ما تبين من واقع المشروعات العامة في المنطقة على ضوء المقابلات والاستقصاء، وكذلك على ما أمكن التعرف عليه من خلال معرفتي الشخصية لهذه المشروعات، وزياراتي الميدانية لها،فضلا عن محاولة ربط هذا الواقع بالوضع العام للمشروعات العامة، لا سيما في الدول النامية، وقد أفدت في هذه المرحلة من استشارات كل من:

- Leory Jones, K.R.S. Murthy (Boston University).
- Richard MIllion (Harvard University).
- Robert Marbo,(Oxford University).
- Gobind Nankant,(word Bank).
- V.V. Ramandham (United Nations).
- Bazale Karim and Nitish R.De (India).

ثالثتها: أرسلت ورقة أولية لعدد من أبناء المنطقة المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة والمشرفين عليها. وبعد اتصالات متعددة شخصية وتحريرية اجتمعت نخبة منهم في أبوظبي لمناقشة موضوع «كفاءة أداء المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط»، وهو الاجتماع الذي عقد في الفترة من 26 إلى 28 ديسمبر 1979 م، بعد إرسال الصورة النهائية من الورقة التي تضمنت الإطار العام للدراسة (ملحق ج)، والأوراق التحضيرية الأخرى. وقد تداول المجتمعون في أوضاع هذه المشروعات وفقا لجدول أعمال محدد. (الملحق ب)

وأخيرا تأتي رابعة المراحل الأساسية متمثلة في كتابتي لهذه الدراسة، اعتمادا على استيعابي لخلاصات ما تبين من خلال المقابلات والدراسات واجتماع ابوظبي ذاته، وما تلا ذلك من مقابلات وزيارات ميدانية مكملة.

ولعل من أهم ثمرات هذا المشروع الدراسي ما تبعه من استمرار المشاركين في اجتماع أبوظبي، بالإضافة إلى زملاء آخرين في القيام-سنويا-بمشروع دراسي مماثل، يتناول أحد المحاور الاستراتيجية لعملية تنمية المنطقة، وذلك ضمن ندوة دائمة سميت «ندوة التنمية،».. وفي هذا الإطار فان

الاجتماع الثاني-بعد اجتماع أبوظبي-قد تم عقده في البحرين خلال الفترة من 24 إلى 26 ديسمبر من العام الماضي (1980 م)، ودار موضوعه حول إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط، وقد أشرف على التحضير له وإدارته الأستاذ الدكتور/ أسامة عبدالرحمن، عميد كلية العلوم الإدارية بجامعة الرياض. أما المشروع الدراسي الثالث فان موضوعه سيتناول «الواقع الحالي للقوى العاملة المحلية وأهمية الاعتماد الذاتي عليها »، و يقوم بالإشراف على التحضير له وإدارته الأستاذ/ سليمان عبدالرزاق المطوع، نائب العضو المنتدب لشؤون الإدارة-شركة نفط الكويت.. الكويت.

ولابد-في هذه المقدمة-من التأكيد على نقطة هامة حول المنطقة الجغرافية التي شملتها الدراسة. فاختيار الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية جاء تعبيرا عن كون هذه الأقطار شريحة عربية، تكاد تتماثل فيها الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتتشابه فيها المشكلات التنموية، وفي نفس الوقت فان كثيرا من هذه الأوضاع والمشكلات تختلف-في درجة أهميتها-عن بقية الأقطار العربية الأخرى. هذا فضلا عن وجود اهتمام مشترك لدى أبناء المنطقة هنا نتيجة لهذا التماثل، مما يسمح بتناول المساهمين في المشروعات الدراسية للموضوعات المطروحة من منطلقات متقاربة، تتلاءم مع أوضاع المنطقة. وفي هذا الصدد فانه لابد من التنويه بأنه وان اتخذ مطلب التنمية شكل قضية قطرية خاصة، إلا أن مفهومنا للتنمية-باعتبارها الوسيلة التي يهدف المجتمع بواسطتها إلى زيادة قدرته وتنمية طاقته من أجل الاستخدام الأمثل لموارده المتاحة-يحتم على كل قطر من هذه الأقطار التكامل والاندماج مع الأقطار العربية الأخرى، على أساس أن ذلك نتيجة منطقية لالتزامه بتنمية ذاته تنمية حقيقية، لا يمكن أن يتوفر لها الأمن السياسي والاجتماعي والقومي إلا ضمن إطار قادر على امتلاك إرادته واستخدام موارده وفقا لمتطلبات مصلحته الوطنية.

ولعله من المفيد هنا أن نذكر القارئ بأن عددا من الألفاظ والمفاهيم قد تكرر في متن الدراسة. ولابد لذلك من إشارة توضيحية لأهمها. وعلى سبيل المثال فان تعبيرات مثل «التنمية»، «التنمية الشاملة»، «التنمية المجتمعية»، «التنمية الاقتصادية-الاجتماعية»، و«التنمية الاقتصادية» قد استخدمت بنفس المعنى بغية التنويع، والمقصود بها هو «التنمية الاقتصادية-

الاجتماعية الشاملة»، والتي يمكن تعريفها بأنها «العملية المجتمعية الواعية الموجهة نحو إيجاد تحولات في البناء الاقتصادي-الاجتماعي، قادرة على تنمية طاقة إنتاجية مدعمة ذاتيا تؤدي إلى تحقيق زيادة منتظمة في متوسط الدخل الحقيقي للفرد-على المدى المنظور-، وفي نفس الوقت موجهة نحو تنمية علاقات اجتماعية-سياسية تكفل زيادة الارتباط بين المكافأة والجهد والإنتاجية فضلا عن استهدافها توفير الاحتياجات الأساسية للفرد وضمان حقه في المشاركة وسعيها إلى تعميق متطلبات أمنه واستقراره في المدى الطويل».

أما المفهوم الثاني الذي محتاج-هو الآخر-إلى إشارة، فهو مفهوم «الإدارة العامة» الذي استخدم ليشمل جميع الوزارات والإدارات والأجهزة المركزية التي ترد ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو الميزانيات الملحقة، دون أن يكون لها إدارة مستقلة قانونيا وماليا. أما «المشروع العام» فانه «كيان قانوني مستقل، تمتلكه كلية، أو تمتلك أغلب أسهمه جهة عامة، تقوم بتشغيله باعتباره وحدة إنتاج مباشرة بغرض توفير سلع وخدمات أساسية (المشروع العام غير التجاري)، أو بغرض القيام بإنتاج يستهدف تحقيق ربح (المشروع العام التجاري)». وأخيرا فان لفظ «الحافز»، و «الحوافز»، وكذلك «المكافأة» أو «المكافآت». قد استخدم كل منها ليشمل الحوافز والمكافآت المادية والمعنوية.

وآخر ما أود التأكيد عليه في هذه المقدمة هو أن هدف الدراسة يتمثل في التعرف على الواقع الراهن للمشروعات العامة في المنطقة، وتحري كفاءة أدائها والتعرف على دورها في التنمية، سعيا لتطوير هذا الواقع من خلال تحديد مشكلاته وبيان العقبات التي تعوق كفاءة أداء هذه المشروعات وبالتالي فإنها تؤثر-بشكل سلبي-على دورها في التنمية، سعيا لاستشراف الحلول والتأكيد على المجالات التي يمكن طرقها لإيجاد استراتيجيات عملية، تمكن هذه المشروعات الحيوية من رفع كفاءة أدائها بشكل متدرج ومستمر، وصولا إلى تنمية قدرتها على القيام بدورها الاستراتيجي في التحولات الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة لكي يتسنى تحقيق الهدف الكبير.. هدف تنمية المنطقة. ولذلك فانه إذا كانت هذه الدراسة تبدو-في بعض جوانبها-متشائمة، أو إذا كانت تبدو أحيانا انتقادية، فان ذلك ليس

سوى تعبير عن القلق على المستقبل وليس سوى تعبير عن التطلع المشروع لأن يرتفع أبناء المنطقة مجتمعين-بوصفهم مسئولين و باعتبارهم راطنين- للتصدي والرد على التحديات الكثيرة والكبيرة التي تواجه هذه الرقعة الغالية من الوطن العربي الكبير.

والله من وراء القصد.

١ لدواعي الإضافية لإنشاء المشروعات العامة في المنطقة ودورها في التنمية

تحتل المشروعات العامة في عالمنا المعاصر مركزا هاما في اقتصاد أية دولة عصرية. وتنشأ هذه المشروعات و يتأثر دورها باعتبارين رئيسيين، أحدهما أيديولوجي، والآخر نفعي-عملي. ولقد تشابك هذان الاعتباران وتداخلا، لدرجة أنه لم يعد من السهل علينا أن نميز بين أيديولوجيات الدول المختلفة وفقا لدور المشروعات العامة في اقتصادها. فقد أصبحت بعض الدول التي تتبنى النظام الاقتصادي الحر في أوروبا الغربية وآسيا تعتمد على دور المشروعات العامة في تنمية اقتصادها وتحديثه، بدرجة لا تقل عن اعتماد بعض الدول التي تتبع النظام الاقتصادي الموجه. فنحن نجد أن نظرة الدول الحديثة لدور المشروعات العامة قد أصبحت اكثر استجابة لمقتضيات المصلحة العامة، وفقا لما تمليه الظروف الموضوعية لكل دولة،

وبالتالي فان الانتماء العقائدي لم يعد العامل الحاسم في تحديد دور هذه المشروعات.

ولهذا لم يعد غريبا أن تنهج الدول النامية سياسات اقتصادية واقعية، اكثر التزاما بالمصلحة الوطنية العامة، ومبتعدة عن التحيز الأيديولوجي. وعلى ضؤ هذه السياسات أصبحت المشروعات العامة تمارس دورا قياديا في عملية التنمية الاقتصادية في كثير من دول العالم. فالمشروع العام هو الأداة الحاسمة التي يتسنى-عن طريقها-للدولة النامية تعبئة وتوجيه عناصر الإنتاج اللازمة والكافية لمقتضيات الإنتاج الحديث، نظرا لما يتطلبه مثل هذا الإنتاج من حجم اقتصادي كبير، وتقدم تقني وإداري، ومهارة تجارية قادرة على التفاعل الإيجابي مع السوق العالمية.

من هذا المنطلق فان المشروع العام في الدول النامية أصبح هو السائد، ليس في النشاطات غير التجارية فحسب، وإنما في النشاطات التجارية-أيضا، فهو الذي يقوم بمهمة التحديث، و ييسر فتح المجالات الاقتصادية والتقنية الجديدة. ولعل الهيكل الراهن للملكية الصناعية في دول أوروبا الغربية يبرهن لنا على تزايد أهمية الدور الذي يلعبه المشروع العام التجاري في دعم اقتصاد هذه الدول ذات الجذور الرأسمالية، واستمرار تقدمها.[1] فنمو المشروعات العامة التجارية-منذ مطلع الستينات-في هذه الدول لم يعد وليد إجراءات التأميم لبعض الصناعات الرئيسية كما كان في أعقاب الحرب العالمية الثانية، بل أصبح وليد سياسات اقتصادية وطنية، تهدف إلى منع تقهقر القطاع الصناعي، وضمان إنشاء المشروعات الصناعية المجدية واللازمة لدعم التطور التقني والاقتصادي، والتي لو ترك أمر إنشائها لمبادرات القطاع الخاص لما تحقق المطلوب مهنا بالصورة المرجوة، أو لما قامت أساسا. ولقد عبر عن هذه الظاهرة-خير تعبير-أستاذ مختص هو «ستورت هولند».. حيث قال: «انه بينما برزت المشروعات العامة في أوروبا الغربية في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة نتيجة للتأميم القائم على سياسة إعادة توزيع الثروة والدخل، فان نشوء الجيل الجديد منها في الستينات أصبح مرهونا: إما بفشل القطاع الخاص في ضمان استمرار الصناعات القائمة، وإما بعدم قدرته على القيام بالمبادرات الضرورية لتأسيس الصناعات الجديدة التي يمكن قيامها».[2]

وتجنبا للإطالة في دور المشروعات العامة في التنمية والتقدم الاقتصادي، فانه حري بهذه الإشارة أن تكون خاطفة وكافية-في نفس الوقت-لإلقاء الضوء على المبررات المنطقية لتزايد إنشاء المشروعات العامة في الدول الواقعة خارج نطاق المجموعة الاشتراكية. كما أرجو أن تكون هذه الإشارة كافية لإلقاء الضوء على دور المشروعات العامة في عملية انتقال الدول النامية من التخلف والركود الاقتصادي إلى عملية التنمية الاقتصادية. فضلا عن الإشارة إلى توظيف المشروعات العامة من قبل بعض الدول المتقدمة اقتصاديا، حتى يتسنى لها الاستمرار في تقدمها، إلى جانب مواجهة التحديات التقنية والاقتصادية المتزايدة. نتيجة لصراعها الاقتصادي مع قريناتها، و بالأخص مع الولايات المتحدة الأمريكية واليابان.

وإذا كانت هذه الإشارة خاطفة، فذلك لأن المسوغات التقليدية لإنشاء المشروعات العامة سواء أكان ذلك في الدول النامية أو المتقدمة، قد أصبحت من الأمور المتفق عليها.[3] وإذا كان ما ينطبق على دول العالم الثالث من مسوغات تقليدية لدور المشروع العام في عملية التنمية الاقتصادية ينطبق-بالضرورة-على الدول المصدرة للبترول في الجزيرة العربية، فان خصوصية الوضع الاقتصادي لهذه الدول يتطلب نظرة جديدة لدور المشروعات العامة فيها، فهذه الدول منساقة وراء سياسة تصدير النفط الخام بمعدلات مرتفعة، مما أفض إلى تزايد دخلها الحاضر على حساب استنضاب الثروة النفطية من ناحية، وخطورة الأضرار بمستقبل التنمية الاقتصادية فيها من ناحية أخرى.

ويحتم علينا هذا الوضع الاقتصادي الفريد أن نهتم بدراسة الدواعي الإضافية لإنشاء المشروعات العامة في دول المنطقة، وان نهتم بتحديد دور هذه المشروعات في مواجهة تحديات «الوفرة النقدية» وضرورة تحويلها إلى أرصدة رأسمالية منتجة، ذات ملكية عامة تعوض الأجيال القادمة عن استنضابنا للثروة النفطية ذات الصفة العامة. وهذا ما يتطلب الإشارة إلى بعض الخصائص الاقتصادية الهامة لمجتمعات المنطقة، والتركيز على دراسة الظروف والمبررات الإضافية الداعية لإنشاء المشروعات العامة في هذه المجموعة من الدول، وضرورة إعطائها الدور المناسب من أجل. بدء عملية التنمية الاقتصادية والتعجيل بها ودفعها قدما إلى الأمام.

هذا وسنشير-في هذا الفصل-إلى الوضع الراهن للمشروعات العامة، كما سيتم تناول الدواعي الإضافية لإنشاء هذه المشروعات بشيء من التفصيل، وسيتم كذلك تحديد الدور الذي ينتظر أن تقوم به من خلال معالجة النقاط التالية: الوضع الراهن للمشروعات العامة-كون النفط رأسمالا وطنيا عاما-التحديات الاقتصادية الراهنة-ضخامة فرص الاستثمار المتاحة-الأسباب الموضوعية لإعاقة دور القطاع الخاص-دور المشروعات العامة في تنمية أقطار المنطقة.

الوضع الراهن للمشروعات العامة

من السمات الرئيسية لكثير من المشروعات العامة في المنطقة افتقارها إلى رؤية واضحة مسبقة لمبررات وجودها. كما أن قيامها لا يعبر-في كثير من الأحيان-عن سياسة تنموية محددة، أو يقترن بوجود مبررات مقنعة متفق عليها لدى جميع الأطراف المعنية. هذا إلى جانب أن إنشاءها لا يتم ضمن إطار استراتيجية تنموية واضحة المعالم. فالحق أن دول المنطقة كثيرا ما تفتقر إلى التصور الواضح الذي يحدد سياستها المتعلقة بإنشاء المشروعات العامة، مما أدى إلى إعاقة نمو هذه المشروعات وتحديد دورها، وأثر على توفير متطلبات الأداء الكفء لها. هذا فضلا عن عدم وجود قواعد تحكم طبيعة هذه المشروعات وتحدد الشكل القانوني والإداري الذي يجب تنظيمها بمقتضاه. لذلك وجدنا أن بعض المشروعات المشتركة التجارية قد أقيمت حيث يجب أن تقام المشروعات العامة غير التجارية، مثل النقل العام في المملكة والكويت، والبنك الصناعي في الكويت، كما أن عدم وجود معايير محددة أدى إلى تحويل بعض المشروعات المشتركة الناجحة إلى مشروعات عامة بالكامل كشركة البتروكيماويات والنفط الوطنية في الكويت. في حين يبدو أن هناك نية لبيع أسهم بعض الشركات العامة المماثلة إلى القطاع الخاص. كما جرى تحويل دوائر حكومية إلى مؤسسات عامة تجارية أو غير تجارية بينما حولت شركات خاصة ومؤسسات عامة إلى دوائر حكومية كشركات البرق والبريد والهاتف وشركات الكهرباء وهيئة الشعبة الصناعية، ومثل هذا الوضع لا يؤثر على نمو المشروعات العامة وكفاءتها فحسب بل و يؤثر و يعوق نمو القطاع الخاص وعملية التنمية الاقتصادية

بشكل عام.

والمتتبع لتاريخ المشروعات العامة في المنطقة يلاحظ قوة وأثر القرار السياسي والإداري في نشأة هذه المشروعات، حيث يتخذ القرار-في كثير من الأحيان-استجابة لظروف آنية مختلفة من حالة إلى أخرى.

وترجع بعض أسباب هذه السرعة إلى المتدفقات النقدية التي شهدتها المنطقة في السبعينات، بينما يرجع بعض آخر منها إلى نقص في كفاءة أجهزة الدراسات والتخطيط وعجزها عن مسايرة السرعة الزمنية التي يتوخاها متخذو القرارات، وأحيانا يعود بعض أسباب هذا إلى اجتهاد أو تصرف من بيده اتخاذ القرار نتيجة لغياب خطة واضحة المعالم من ناحية، وضعف مؤسسات وأجهزة التقييم اللاحق من ناحية أخرى.

وقد انعكس هذا الوضع على كفاءه أداء المشروعات العامة، وحرمها من وجود بعض مقومات النجاح الأساسية، مثل تحديد الأهداف بوضوح وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات.

وقد بدت نتائج هذه الآثار من خلال نتائج المقابلات التي أجريت مع عدد من المسؤولين عن إدارة وتوجيه المشروعات العامة في الدول المنتجة للنفط في الجزيرة العربية. ففيها يتعلق بالإجابة على سؤال وجه إليهم بشأن تقديرهم لمدى وجود أهداف مرحلية محددة توصل إلى تحديد الغرض العام لمشروعاتهم، أجاب 59٪ منهم بأن بعض هذه الأهداف فقط هي التي حددت، بينما بلغت نسبة الذين يعتقدون أن معظم الأهداف قد حددت 31٪ (ملحق د 1/1).

وعن سؤال آخر يدور حول مدى كفاءة الجهود التي بذلت لتحديد الأهداف المرحلية أجاب 10٪ منم فقط بأن هذه الجهود وافية جدا بالغرض، وأجاب 39٪ منم بأنها جهود وافية بالغرض، ولكن كان يمكن أن تتحقق على نحو أفضل.

هذا بينما أجاب 35٪ بأنها اقل من أن تفي بالغرض، و 16٪ بأنها ليست وافية بالغرض كليا(ملحق د 1/2).

ومن خلال طرح سؤال آخر على نفس المسؤلين يتعلق بمدى نجاح المشروعات في تحقيق بعض أهدافها الهامة، جاءت اجاباتهم على النحو التالي (32/1) :

الهـــــدف	ناجح	ناجح الى حد ما	غير ناجح	لا توجد علاقة

الحد الأقصى للأرباح 920ب3د123لا75ط203%12% 11و 291%

وعندما سئل نفس المسؤولين سؤالا ختاميا (39/1) يتعلق بمدى رضاهم عن الأداء الحالي للمشروعات التي يشاركون في إدارتها أجاب 12٪ منهم «راض جدا» و 22٪ «راض»، بينما أجاب 25٪ «راض إلى حد ما»، و«29٪» «غير راض» و«12٪» غير راض على الإطلاق».

وهذه الإجابات المختلفة تشير إلى وضع المشروعات العامة، وأثر عدم وضوح أهدافها، وعدم كفاية الجهود المبذولة حاليا من أجل تحديد هذه الأهداف. وتشير أيضا إلى شعور المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة وتوجيهها بتدني مستوى أدائها. ويعود ذلك لعدد من العوامل، من أهما عدم وضوح الغرض من إنشاء هذه المشروعات... الأمر الذي انعكس على سلامة القرارات اللازم اتخاذها من أجل توجيه المشروعات العامة والإشراف عليها، وأثر على مدى وضوح علاقتها التنظيمية بأجهزة الإدارة العامة، وحرمها من الاستقلالية اللازمة لنجاحها، وحال دون الاهتمام بإيجاد القيادات الإدارية المناسبة. كما أدى إلى ضعف المتابعة وتقييم الأداء بشكل فعال.

إذا كان هذا هو الوضع الراهن للمشروعات العامة في المنطقة فما هي إذن العوامل التي أدت إلى قيامها عبر الفترات الزمنية المتلاحقة ؟ والى أي مدى تغيرت مبررات إنشائها ؟ إن المتتبع لتاريخ نشأة المشروعات العامة في المنطقة، يلاحظ أن نهضة عوامل رئيسية قد لعبت دورا هاما في قيامها:

أولها: عامل تاريخي، يقوم على أساس منطلق ديني وقبلي، يستند إلى مبدأ التكافل والرعاية في المجتمع، أي «كلكم راع، وكلكم مسؤول عن رعيته». كما يقوم على مبدأ وجود حد أدنى من الملكية العامة، المحمية أو المشاعة، التي ينتفع بها سائر أفراد المجتمع دونما احتكار لفرد بذاته. و ينطبق هذا على مناطق الزراعة العشائرية (الحمى) في غرب الجزيرة العربية، والمراعي ومغاصات اللؤلؤ و بعض مصائد الأسماك والموانىء الطبيعية وما إليها.

ثانيها: عامل تنموي تقليدي، يقوم على أساس الاقتداء بالدول الحديثة التي تتدخل في النشاط الاقتصادي بجميع الوسائل والأدوات المتاحة لها، رغبة منها في توجيه الاقتصاد، وإزالة الاختناقات التي تقف في وجه مسيرة التطور الاجتماعي والاقتصادي. وقد فرض هذا العامل حقيقة واضحة تتمثل في افتقار هذه الدول إلى مشروعات البنية الأساسية، التي تلعب دورا اجتماعيا هاما. كما أن حاجة الدول النامية إلى إيراد إضافي

جعلتها تنفرد بملكية المشروعات الريعية ذات الصفة الاحتكارية. هذا إلى جانب أن بعض هذه الدول قد لجأت أخيرا إلى المشروعات الاقتصادية الكبيرة والمتقدمة اللازمة لتحديث الاقتصاد وتغيير هيكله بشكل يكمل دور القطاع الخاص.

ثالثها: عامل اجتماعي، يتمثل في رغبة الحكومات أن تعيد توزيع جزء من دخل النفط على شكل خدمات ومنافع عامة، وبأسعار مخفضة وبشكل عاجل لقطاعات واسعة من المجتمع في مختلف مناطق تواجدهم. وقد جاءت هذه السياسة نتيجة لتعاظم الوفرة النقدية لدى الحكومات من ناحية، وزيادة إلحاح الناس في طلب قيام هذه الحكومات بتوفير خدمات حديثة تتناسب مع مستوى الدخل من ناحية أخرى، وشملت هذه الخدمات والمنافع قطاعات الكهرباء والماء والمواصلات والتعليم والصحة ومؤسسات التمويل والتسليف العقاري والزراعي والصناعي وبعض الخدمات الإنتاجية في مجالات الزراعة وصناعة مواد البناء وتجارة مواد الاستهلاك الأساسية.

رابعها: عامل اقتصادي، يتمثل في اتجاه الحكومات إلى توزيع مصادر الدخل الحكومي والدخل القومي، وإيجاد مجالات منتجة للعمالة المحلية المتزايدة، وقد دعم هذا الاتجاه تزايد وعي الرأي العام ودعوته للالتفات إلى مسألة تنويع مصادر الدخل القومي عن طريق التحولات الهيكلية للاقتصاد الوطني، وتنويع مكونات الناتج المحلي الإجمالي.

خامسها: عامل سياسي، يتمثل في رغبة الحكومات أن توجه النشاطات الاقتصادية ذات الصفة الاستراتيجية، وذات العلاقة بالسياسة الدولية والإقليمية، و ينطبق هذا على مشروعات إنتاج النفط وتصنيعه والمشروعات القائمة على الغاز الطبيعي، والمشروعات العربية والخليجية المشتركة.

ولقد تفاعلت هذه العوامل جميعها بشكل تلقائي قائم على قوة الدفع الذاتية لكل منها واختلاف تأثيره، تبعا لظروف الوفرة النقدية للدولة، ومدى قوة إلحاح القوى الدافعة باتجاه معين في مواجهة سواها من القوى المعارضة. وكثيرا ما تتباين هذه العوامل وتتضارب فيما بينها، مما يخلق مناخا سلبيا، يؤدي إلى إفراغ المشروعات التي تنشأ تحت تأثيره من محتواها. وقد تسبب كل من الوفرة النقدية وضعف التقييم اللاحق معا في إنشاء العديد من المشروعات دون النظر بشكل كاف لمردودها الاقتصادي، أو

لأولوية تنفيذها بين المشروعات الأخرى.

والجدير بالذكر أن قوة تأثير كل عامل من هذه العوامل اختلفت عبر الزمن إن سلبا أو إيجابا. فبعد أن كانت العوامل التاريخية والاجتماعية والتقليدية هي الغالبة على طابع مرحلة ما قبل الستينات بدأ العامل الاقتصادي يبرز بشكل اكبر في مرحلة الستينات، حيث بلغ تزايد الوعي بخطورة الحلل الاقتصادي في دول المنطقة درجة كبيرة مما دفع هذه الدول إلى إنشاء وتخطيط العديد من المشروعات العامة الاقتصادية. ومع بداية السبعينات وتدفق الإيرادات النفطية على المنطقة بشكل يتيح إقامة العديد من المشروعات الاقتصادية بدأت معارضة الدول المستوردة للنفط الخام تشتد خرفا من نتائج تحول الدول المصدرة له إلى الاعتماد على مصادر دخل بديلة لتصدير النفط الخام، وخوفا من استخدام مزيد من هذه المواد محليا وعدم إتاحتها للتصدير. وقد أدت هذه المعارضة إلى إعطاءه العامل السياسي وزنا اكبر كانت نتيجته إعاقة قيام الكثير من المشروعات ذات الجدوى الاقتصادية.

النفط رأسمال وطني عام

الواقع أن كون النفط ثروة ناضبة، وكونه رأسمالا وطنيا عاما، كما أن كون عائداته إيرادات رأسمالية عامة غير متكررة.. كل هذا يتطلب وجود نظرة جديدة إلى مرتكزات السياسية المتعلقة بإنتاجه واستخدامه، وكيفية استثمار عائداته والاستفادة منها، بشكل يحفظ للأجيال المقبلة حقها في هذه الثروة، فضلا عن عدم حرمان الجيل الحالي من حق الانتفاع بها.

وإذا كان النفط في دول المنطقة ثروة عامة، فان ريعه الاقتصادي يشكل أساس الدخل القومي والحكومي، فهو الممول الرئيسي لكافة أوجه الإنفاق، والعلة المباشرة والوحيدة لارتفاع مستوى المعيشة في هذه الدول، وتوفر الخدمات المختلفة بها. ومن البديهي أن إنتاج النفط عملية غير متجددة، ومن هنا فإنها تختلف عن الإنتاج الزراعي القائم على الموارد الطبيعية المتجددة، أو إنتاج الصناعة التحويلية القائمة أساسا على التراكم الرأسمالي، وعلى إنتاجية العنصر البشري-سواء كانت مساهمته على شكل عمل مباشر أو قدرة إدارية أو معرفة تقنية-وحيث إن هذه الطبيعة غير المتجددة للثروة

النفطية تجعل من عائداته دخلا رأسماليا غير متكرر، يعتمد تدفقه على وجود هذه الثروة، وينتهي باستنضابها، وحيث إن عائدات النفط تمثل دخلا ناتجا من جراء بيع أصل ناضب، أي تسييل رأسمال، فان ذلك يحتم تمييز هذه العائدات عن الدخل الجاري، واعتبارها دخلا رأسماليا يجب أن يعاد استثماره في أصول رأسمالية منتجة وعدم توجيهه إلى سد احتياجات النفقات الجارية، وعلى الأخص غير الاستثمارية منها.

ومن ناحية أخرى فان العلاقة بين الأجيال المتعاقبة تقتضي تشبيه عائدات النفط بالقرض، حيث يمثل الجيل الحالي الطرف المستدين، بينما تمثل الأجيال القادمة الطرف الدائن. وبما أن إنتاج النفط في الوقت الحاضر يحرم الأجيال القادمة من إمكانية الاستفادة منه، فان المبرر الأخلاقي لإنتاجه-من حيث المبدأ-يجب أن يكون مرتكزا على وجود فرص استثمارية، تؤدي إلى بناء أرصدة منتجة مادية وبشرية قادرة على توليد دخل كاف في المستقبل. بالإضافة إلى الحاضر. فإذا كان لابد لأي قرض من موعد للسداد فإن استخدام مثل هذا القرض للإنفاق الاستهلاكي سوف يفضي بالمقترض-لا محالة-إلى عدم القدرة على الوفاة بالتزاماته. وإذا كان سوء استثمار الفرد للقرض يؤدي به إلى الأضرار بنفسه وبمن اقترض منه، وهذا ما قد يتسبب في إفلاس وتحطيم كل منهما، فان سوء استثمار القرض الذي يأخذه جيل بعينه من حق الأجيال القادمة في الثروة المؤتمن عليها يؤدي إلى نتائج اعظم من ذلك بكثير.

وفضلا عن هذا فان الثروة النفطية منذ بدء إنتاجها وحتى الآن متفق على كونها ثروة عامة، تملكها الدولة بحكم المبدأ السائد في الشريعة الإسلامية، الذي يؤكد ملكية الأمة للموارد الطبيعية. و ينص الحديث الشريف على أن «الناس شركاء في ثلاثة: الماء والكلأ والنار».

ومن المعروف أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه كان قد كرس هذا المبدأ عندما رفض تقسيم أرض العراق بين أفراد الجيش الذي فتحها، وجعل منها «فيئا موقوفا أي ملكا عاما للأمة الإسلامية كوحدة بجميع أجيالها، بدلا من أن تكون ملكا متقاسما بين الأفراد،بتداوله ويرثه الأبناء عن الآباء». [4].

وما تقدم يؤكد طبيعة عائدات النفط باعتبارها دخلا رأسماليا وليس

دخلا جاريا متكررا. ويشير أيضا إلى النظر لهذه العائدات باعتبارها قرضا يجب على الجيل الحالي أن يستثمره من أجل بناء أرصدة منتجة قادرة على سداد القرض للأجيال القادمة، إلى جانب تحقيق المتطلبات الضرورية للجيل الحاضر. يضاف إلى ذلك كله وضوح الحقيقة المتمثلة في كون النفط ثروة عامة، وان تحويلها إلى ثروات خاصة يفضي إلى نتائج اجتماعية واقتصادية ذات انعكاسات سلبية.

وهذه الحقائق تحتم استثمار عائدات النفط، وليس استخدامها لسد احتياجات الإنفاق الاستهلاكي، كما تؤكد ضرورة خلق أرصدة عامة تحل محل الثروة العامة التي يجري استنضابها وهذا ما يتحقق إذا ما أعطيت المشروعات العامة الإنتاجية وضعا خاصا وهاما في دول المنطقة. فالمشروع العام-وخاصة ذو الفائض الاقتصادي-يمثل وسيلة من الوسائل الرئيسية التي يمكن بواسطتها استثمار عائدات النفط والاحتفاظ بكونها ثروة عامة.

التحديات الاقتصادية الراهنة

تواجه الأقطار المصدرة للنفط في الجزيرة العربية مجموعة من التحديات الاقتصادية التي تكاد تختص بها دون سواها من الدول غير المصدرة للنفط في العالم. وتتمثل هذه التحديات في الظواهر الرئيسية التالية:

أ-اعتماد الناتج المحلي الإجمالي على النفط الخام:

يتمثل هذا التحدي في اعتماد الناتج المحلي الإجمالي في دول المنطقة-بشكل يكاد يكون مطلقا-على إنتاج النفط الخام. ويتضح ذلك من خلال ضيق القاعدة الإنتاجية، حيث أن مساهمة قطاعات الإنتاج السلعية الأخرى، من قطاع الزراعة والصيد وقطاع المناجم والتعدين (عدا النفط) والصناعات التحويلية بما في ذلك تكرير النفط والصناعات البتر وكيماوية، لم تتجاوز 6٪ من الناتج المحلي الإجمالي لعام 1976 م / 1977 م في كل من أقطار المنطقة، بينما ساهم قطاع إنتاج النفط الخام بحوالي 70٪ من مكونات الناتج المحلي الإجمالي. [5] هذا إلى جانب الاعتماد شبه المطلق لميزان المدفوعات والإيرادات العامة على عائدات تصدير النفط الخام. [6] وتؤكد الخاصية المركزية في اقتصاد دول المنطقة خلال الهيكل الاقتصادي السائد، وخطورة ترك السياسات التلقائية تحكم مسار مستقبله. وهذا الخلل ناشئ

عن الاعتماد على تصدير سلعة خام واحدة يمثل ريعها الاقتصادي اكثر من 95٪ من إيراداتها. وهذا الريع فرضته الندرة النسبية السائدة في السوق العالمية. والخطورة هنا ناتجة عن كون النفط موردا ناضبا، بالإضافة لما يمكن أن يؤدي إليه التقدم التقني على المدى البعيد من اكتشافات، قد تؤثر على أسعاره ومستوى الريع الاقتصادي المتحقق من جراء تصديره. ومعالجة هذا الخلل من خلال التصرفات الاقتصادية التلقائية لن تكون مجدية، حيث إن معدل عوائد الاستثمار في أي نشاط إنتاجي جديد مهما يكن مربحا فانه-في ضوء التدفق الهائل لعائدات النفط-يبدو ضئيلا إذا ما قورنت عوائده ومصاعب تنفيذه بعوائد وسهولة تنفيذ النشاطات المنتجة للزيت الخام أو المتطفلة عليه.

ب-المتدفقات النقدية وتوجيه معظمها للاستهلاك المباشر:

الظاهرة الرئيسية الثانية تتمثل في الآثار السلبية البعيدة المدى للتدفق النقدي الهائل الذي تشهده المنطقة، والذي لم يسبق له مثيل في التاريخ. فقد ارتفعت عائدات النفط في دول الجزيرة العربية المنتجة له من 7,2 بليون دولار عام 1970 م إلى ما يقدر بحوالي 150 بليون دولار عام 1980 م، ويمثل هذا التدفق مشكلة عظمى، تنعكس آثارها على مختلف جوانب الحياة، فتخل بتوازنها، وكأنما هي تجسيد لقول الشاعر العربي:

إن الشباب والفراغ والجده
مفسدة للمرء أي مفسده

فقد أصبح الريم المتأتي من صادرات النفط الخام هو المصدر الوحيد لتغطية عجز إيرادات مختلف النشاطات عن مقابلة نفقاتها. وهذا ما أخل إخلالا خطيرا بالآلية الاقتصادية في المجتمع، وجعل العلاقة بين مستوى إنتاجية أفراده ومستوى استهلاكهم علاقة شبه معدومة. فأخذ مستوى الاستهلاك يتضخم بشكل مخيف أدى إلى بروز مجموعة من الظواهر غير الصحية، يعاني منها اقتصاد المنطقة في الوقت الحاضر، وتشكل عقبة حقيقية أمام إقامة أي نشاط منتج في الحاضر والمستقبل. ويتضح هذا الخلل جليا، إذا استبعدنا دعم ريع النفط لأي نشاط قائم، سواء أكان نشاطا فرديا أو نشاطا تقوم به مؤسسة من المؤسسات العامة أو الخاصة، وقنا بالمقابلة بين إنتاجياته الذاتية واحتياجاته الاستهلاكية أو تكاليف تشغيله.

فالواقع أن الاستهلاك العام والخاص وتصاعد معدلاته رفع تكلفة ومستوى المعيشة في المنطقة وغير نمطها الاجتماعي، وأدى إلى ارتفاع المطالبة من عموم قطاعات المجتمع وفئاته بالحصول على مزيد من الدخل اللازم لمسايرة مستوى الاستهلاك السائد. وكحل سهل وسريع وجدت الحكومات أن استخدام عائدات النفط للمساعدات والدعم أيسر بكثير من محاولة إيجاد النشاطات المنتجة والإعداد اللازم لرفع كفاءة وإنتاجية القطاعات المختلفة بما يحق رفع إنتاجية الأفراد إلى الدرجة التي تبرر مستوى الاستهلاك المستحب اجتماعيا وسياسيا. وهكذا بدأ الخلل بين مستوى الإنتاج ومستوى الاستهلاك، أو بين الجهد والمكافأة، وأصبح الريع المتأتي من تصدير النفط الخام هو المصدر الوحيد لتمويل مختلف أوجه الاستهلاك. وقد يكون مبررا وجود معقول من هذه السياسة، إذا كان تطبيقها مرحليا وواعيا. إلا أن الاستمرار في تطبيقها والاستسلام إلى نتائجها يشكلان خطرا كبيرا على تنمية القدرات الإنتاجية للمنطقة.

وهكذا نجد أن المتدفقات النقدية المتزايدة، وعدم القدرة على استيعابها في نشاطات ومجالات منتجة يعوق أي توجه لبناء القاعدة الإنتاجية الصلبة، وإحداث التحولات الاقتصادية في الهيكل المادي والبشري للإنتاج، بما يسمح بترسيخ أسس عملية التنمية ودعمها في المدى الطويل. إن ترك هذه المتدفقات النقدية تتوجه إلى الاستهلاك المباشر سيضر بالقدرة الإنتاجية لأقطار المنطقة، و يعوق قدرة المجتمع على العطاء، و يزيد حاجته للاستعطاء. ونظرة إلى مستوى الاستهلاك الفئة الوسطى والدنيا من المواطنين في هذه المجتمعات-دع عنك الطبقة العليا-تبرهن على مدى الخلل الاقتصادي الذي وصلت إليه مجتمعات المنطقة، وتبين مدى الصعوبة التي تواجه بروز أي قطاع إنتاجي جاد يستهدف الاعتماد على ذاته وميزاته النسبية، ويقدم منتجا يستطيع منافسة بقية المنتجات المماثلة. يضاف إلى ذلك كله أن هذا الحل الاقتصادي يشكل عائقا رئيسيا أمام تطوير كفاءة العناصر البشرية، والاستفادة منها في القطاعات الأكثر إنتاجية. كما أنه أصبح مدعاة لسوء استخدام الموارد الطبيعية الشحيحة مثل المياه الجوفية والرقعة الزراعية المحدودة والثروة النفطية نفسها. وأخيرا وليس آخر، فان هذا الخلل الاقتصادي قد أدى إلى تحويل كثير من أوجه النشاط الإنتاجي إلى وسيلة

للاستهلاك المباشر. وينطبق هذا على النمو الزراعي وعلى استخدام الطرق والمواني والمطارات، بل وينسحب على التعليم والصحة وغيرها من الخدمات، التي بدلا من أن توجه منتجاتها النهائية إلى المساهمة في رخ مستوى الإنتاج، فإنها توجهت إلى زيادة مستوى الاستهلاك وتوسيع مداه.

وظاهرة التدفق النقدي يمكن مواجهتها بأكثر من أسلوب، يتمثل أفضلها وأكثرها فعالية في علاج أساس المشكلة، لا في اللهاث وراء معالجة مظاهرها، هذا العلاج يحتم وجود نظرة جدية وسياسة نفطية وطنية تربطان إنتاج النفط وتدفق عائداته باحتياجات الاستثمار اللازم لخلق تنمية حقيقية قادرة على تغيير الهيكل الاقتصادي للمنطقة، وخلق القوى والأدوات الإنتاجية، التي تكفل الاحتفاظ بمستوى دخل معقول لمجتمعات المنطقة بعد نضوب البترول.

أما الخيار الثاني لعلاج هذه المشكلة فيتمثل في اتباع أسلوب مرحلي يأخذ بعين الاعتبار الواقع الراهن، وبالتالي فانه يهدف إلى خلق قنوات اكثر إنتاجية مما هو سائد الآن، بحيث تستطيع هذه القنوات أن تمتص التدفق النقدي، وتخفف من الآثار السلبية التي يخلقها نتيجة توجهه إلى قطاعات الاستهلاك المختلفة، وهذا الخيار الثاني هو الصيغة العملية، نظرا لأن تدفق العائدات النفطية تحكمه ظروف خارجية وداخلية معقدة، تجعل تحقيق الخيار الأول-بشكل مرض-في الوقت الحاضر أمرا صعبا، يتطلب الكثير من التوعية والضغط الفعال في اتجاه بناء إرادة مستقلة.

وتعد المشروعات الإنتاجية-وعلى الأخص التجاري منها-وسيلة من الوسائل الهامة التي يمكن اللجوء إليها، من أجل امتصاص تدفق العائدات النفطية، بشكل اكثر إنتاجية مما هو متبع في الوقت الحاضر

ضخامة فرص الاستثمار المتاحة

يتوفر للمنطقة عدد من الفرص الاستثمارية التي ينبغي اغتنامها والاستفادة من وجودها بأقصى سرعة ودرجة ممكنتين. وتتمثل هذه الفرص في المشروعات الاقتصادية الكبيرة الحجم والمتقدمة تقنيا وإداريا، والتي تتمتع فيها المنطقة بميزة نسبية، وتحتاجها لسد احتياجاتها المحلية، وفي نفس الوقت فإنها في أمس الحاجة إليها من أجل خلق قطاعات إنتاجية

جديدة لازمة لإصلاح الخلل الرئيسي في اقتصادها، والذي لا يكفي لإصلاحه ترشيد طرق الإنتاج في الوحدات الإنتاجية القائمة، وإنما يتطلب أيضا إنشاء أنشطة إنتاجية جديدة بالكامل، سواء أكان ذلك في قطاع الصناعات التحويلية، أو الصناعات الاستخراجية غير النفطية، أو في قطاع الاستثمار الخارجي، أو غير ذلك من مجالات الإنتاج الممكنة. وبما أن مرتكزات القاعدة الإنتاجية للمنطقة تعتمد اعتمادا-شبه مطلق-على إنتاج النفط الخام وتصديره، فان حكومات المنطقة ليس لها خيار سوى المبادرة إلى إنشاء المشروعات الاقتصادية مباشرة. حيث إن هذه المشروعات هي أساس الهيكل الإنتاجي المباشر كما أن أهميتها لا تقل عن أهمية مشروعات البنية الأساسية. وبالتالي فان على المنطقة أن تسرع بالتوجه إلى إنشاء المشروعات الإنتاجية المتاحة لها، بالقدر وبالحجم اللذين يتناسبان مع قدرتها، وبالسرعة اللازمة لامتصاص أكبر نسبة من الأرصدة النقدية المتاحة.

وتتمثل فرص الاستثمار المتاحة للمنطقة، والتي يعجز القطاع الخاص عن القيام بها، في ثلاثة قطاعات رئيسية هي: قطاع الصناعة التحويلية الموجهة للتصدير-قطاع الاستثمارات الخارجية-قطاع مشروعات بدائل الاستيراد.

ولكي تتضح معالم الصورة فيما يتعلق بهذه القطاعات، فإننا سنحاول إلقاء الضوء على جدوى كل قطاع منها:

أ- قطاع الصناعات التحويلية الموجهة للتصدير:

إن الصناعات التحويلية الثقيلة التي تتوفر للمنطقة ميزة نسبية في إنتاجها، ترتكز-بشكل أساسي-على أمرين: استخدام الغاز الطبيعي وتوفر القدرة على التمويل. وذلك لأظن تتطلب أن يكون رأس المال كثيفا. وهي صناعات تستخدم أحدث أساليب التقنية الحديثة، وتكون في مراحلها الأولى موجهة للتصدير، ثم تتحول تدريجيا إلى التكامل التحتي (Down stream) بتشجيع قيام العديد من الصناعات المستخدمة لمنتجاتها إقليميا وعربيا، وهذه الصناعات هي-في الحقيقة-الوسيلة التي تجتاز بها المنطقة مرحلة الاعتماد على تصدير الزيت الخام إلى مرحلة تنوع مصادر الإنتاج وزيادة مساهمة الصناعات التحويلية. والغرض منها، إلى جانب كونه ماليا واقتصاديا، يتمثل في استيعاب التقنية والفن الإداري والقدرة على

استنباطهما، وذلك من خلال التركيز على عمل مواطني المنطقة في هذه الصناعات-وليس على استيراد الأيدي العاملة-مما يؤدي إلى القضاء على البطالة المقنعة والبطالة المرفهة في المجتمع.

وتشمل هذه الصناعات-وفقا لما تبرزه الدراسات الاقتصادية الحالية-صناعة التكرير والأسمدة الكيماوية والبتروكيماويات الأساسية مثل الاثلين والميثانول والبروبلين والبيوتادين والجيل الثاني من المنتجات التي يمكن اشتقاقها من هذه الصناعات.(7) فضلا عن بعض الصناعات المعدنية التي تشكل جزءا كبيرا من تكلفتها مثل صناعة الألمونيوم والحديد والنحاس.

ولحسن حظ المنطقة فإنها تتمتع بميزة نسبية في إنتاج البتروكيماويات الأساسية، كما أنها لم ترتبط-بعد-بالتزام تصدير غازها الطبيعي إلى الأسواق العالمية، وهذا ما يتيح لها فرصة توطين الصناعات البتروكيماوية فيها، بما ينسجم مع مقتضيات النظام الاقتصادي الجديد، ومطالبة دول العالم الثالث بدعم إنتاجها وصادراتها من الصناعة التحويلية.

وقد أثبتت الدراسات توفر هذه الميزة النسبية في مجال الأسمدة الكيماوية والمنتجات البتروكيماوية الأساسية، حيث تقل تكلفة إنتاج المنطقة عن تكلفة الإنتاج في كل من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان وألمانيا الغربية، بنسبة قد تصل أحيانا إلى النصف.(8) هذا مع العلم بأن الزيادة في الطلب العالمي فيما يتعلق بهذه المنتجات سيتضاعف عام 1987 مقارنة بعام 1977م.(9) في الوقت الذي لم يتجاوز فيه إنتاج الوطن العربي عام 1977م من الأسمدة الكيماوية 3٪ من الإنتاج العالمي.(10).

ومن الجدير بالذكر أن هذه الصناعات تتطلب حجما ضخما من الاستثمارات لكي يتسنى لها أن تقوم، حيث يصل حجم الاستثمار إلى حوالي 300 مليون دولار في المتوسط للمشروع الواحد، فضلا عن أن الخبرة الإدارية والتقنية والاستثمارية اللازمة لإنشائها تعد «فوق قدرة القطاع الخاص». ومما يجدر ذكره أيضا أن الدولة تمتلك الطاقة والمواد الخام اللازمة لأي منها. إلى جانب وجود أهداف وطنية لديها، تتعلق بخلق قطاعات منتجة ومراكز، يتم من خلالها توفير عمالة منتجة للمواطنين واستيعاب التقنية. من هذا المنطلق فان تفوق القطاع العام على القطاع الخاص والتزامه تصبح له أسباب موضوعية، تحتم قيامه بمبادرة جادة في

مجال إنشاء الصناعات التحويلية الثقيلة الموجهة للتصدير.

ب- قطاع الاستثمارات الخارجية:

نتيجة للمتدفقات النقدية المتزايدة على دول المنطقة، بشكل يفوق قدرتها الإنتاجية والاستهلاكية على الامتصاص تكونت لديها أرصدة نقدية ضخمة، قدرها الدكتور عوده أبو رديني-الخبير في صندوق النقد العربي-بمبلغ ثمانية وتسعين مليون دولار في نهاية عام 1977 م. بينما لم تتجاوز خمسة ملايين ونصف مليون دولار في نهاية 1972 م. كما أشار هذا الخبير إلى انخفاض معدل دخل هذه الاستثمارات في الخارج عام ل77 19 م إلى حوالي 5, 7٪، بعد أن كان حوالي 11٪ عام 1972 م[11]، هذا، بالرغم من ارتفاع معدل التضخم في عام 1977 م عن المستوى الذي كان عليه عام 1172 م. وإذا وضعنا في الحسبان التزايد في تدفق هذه العائدات خلال عام 1979م. وعام 1980 م. فان بلوغ هذه الفوائض 200 مليون دولار في نهاية 1980 يصبح أمرا محتملا جدا.

وبذلك تواجه دول المنطقة تحديا من نوع جديد بعد أن وجدت نفسها-دون سابق تخيط أو تصور-من اكبر أصحاب الأرصدة المالية المستثمرة خارج حدودها، وبحكم ضعف القوة السياسية لهذه الدول. فضلا عن ضعف القدرة: الإدارية اللازمة لاستعمار أرصدة بهذا الحجم في سوق عالمية تتصف بالاضطراب المالي والمخاطر السياسية، فان هذا الوضع يعد وضعا فريدا في نوعه. فن المعروف أن من يمتلك المال الفائض عن الاحتياجات المحلية هو الذي يملك القوة السياسية، إلى جانب امتلاكه المعرفة والخبرة اللازمة لتامين وحماية الاستثمارات الخارجية. لذا اقترنت استثمارات دولة ما في دولة أخرى بتفوق الأولى على الثانية في أغلب الأحوال، سواء أكان ذلك من الناحية السياسية والإدارية أو من الناحية الإدارية والخبرة الاستثمارية. ومن الواضح أن هذه الأمور لا تتحقق للدول المنطقة، بل إن العكس أقرب إلى الصحة. وهذا ما يخلق تحديا لابد من مواجهته.

ومواجهة هذا التحدي تتطلب الاهتمام بتحديد طبيعة هذه الفوائض، وما إذا كانت تمثل احتياطيات جارية مؤقتة أم أنها تمثل رأسمالا سيوجه للاستثمار في الخارج، لحين توفر فرص استثمارية معقولة في الداخل. ولقد تباينت دول المنطقة وتأرجحت في نظرتها إلى عائدات النفط التي لم

يتم إنفاقها. فقد كانت نظرة الإدارة الإنكليزية في إمارات الخليج العربي تقوم على أساس تخصيص نسبة محددة من عائدات النفط من أجل خلق احتياطي عام تكون مهمته استكمال موارد الحكومة في المستقبل بعد نضوب النفط. وتد استمر اتباع هذه السياسة مرتبطا باستمرار «المستشار الإنجليزي» في إمارة ما. وساعد تزايد العائدات في الخمسينات على تبني مثل هذه. السياسة بشكل أو بآخر في بقية دول المنطقة. وفي الستينات، ونتيجة لتعرض هذه الاحتياطات النقدية للمخاطر المالية، ومن أما: تخفيض الإسترليني، وعدم قدرة هذه الاحتياطيات على إدرار دخل معقول من ناحية، والضيق المالي الذي واجهته دول المنطقة بحكم عدم نمو عائدات النفط فيها بنسب كافية لمواجهة أوجه الصرف التي أطلق لها العنان في الخمسينات من ناحية أخرى، فقد زالت الحصانة عن هذه الأموال التي أريد إعطاؤها صفة راس المال، فأصبحت نتيجة لذلك احتياطيات تجارية للميزانيات العامة في الدول المعنية. ولقد اضطرت جميع دول المنطقة إلى سحب مبالغ متزايدة من هذه الاحتياطات لسد عجز الإيرادات العامة عن-مقابلة النفقات العامة. وكانت نتيجة ذلك أن أصبحت الاحتياطات العامة لجميع دول إمارات الخليج العربي (الكويت-البحرين-قطر-أبو ظبي) سواء أكانت مستثمرة في الداخل أو مودعة في الخارج تمثل 9, 10٪ فقط من إجمالي عائدات النفط التي تم تحصيلها منذ بدء إنتاجه. ومن الواضح أن هذه النسبة تقل كثيرا عن الهدف المعلن، وهو تخصيص ما يقارب ثلث عائدات النفط من أجل بناء رأسمال قادر على إدرار دخل يحل محل عائدات النفط في المستقبل. والجدير بالذكر أن دخل هذه الأرصدة عام 1970 م لم يتجاوز 10٪ من إيرادات الميزانيات العامة لدول إمارات الحج العربي.[12].

ومازالت دول المنطقة حتى الآن لم تحدد طبيعة هذه الفوائض، ففي حين يرى بعضها أن هذه. الأموال تعد رأسمالا استثماريا، مهمته تنويع مصادر الدخل، لا يصح استخدامه لسد عجز الميزانيات الحكومية، فانه يجري التعامل مع هذه الأرصدة بشكل عملي، على أساس كونها احتياطيا جاريا للميزانية العامة يتم تسييله عند الحاجة لسد عجز تلك الميزانية. وفيما عدا صندوق احتياطي الأجيال القادمة في الكويت الذي لا يجوز السحب منه إلا بقانون. فان مؤسسات الاحتياطي في بقية دول المنطقة

غير مقيدة، وتعد الأموال فيها وديعة لا رأسمالا-لصالح وزارات المالية. وهذا المفهوم لعائدات النفط غير المنفقة يجب تغييره بتحويل هذه الفوائض إلى رأسمال في شركات ومؤسسات استثمارية، تضمن سلامة هذا الاستثمار من المخاطر وتحقق عائدا معقولا يتناسب مع المخاطر المالية والسياسية والاستثمارية التي يتعرض لها. وهذا يستوجب ضرورة التمييز-من حيث المبدأ-بين احتياطي مالي محدود يمكن تسميته احتياطي الميزانية العامة وبين المال الاحتياطي الفائض الذي يجب اعتباره رأسمالا. و بالتالي يجب أن يوجه هذا الرأسمال إلى الاستثمار الدائم، سواء أكان هذا الاستثمار في الداخل أو في الخارج، وسواء أكان استثمارا ماليا أو استثمار عينيا.

وهذا التمييز بين احتياطي الميزانية ورأس المال الاستثماري يتطلب التعجيل بخلق مؤسسات استثمارية قادة على القيام بهذه المهمة الملحة، وحماية الأرصدة المتراكمة من المخاطر السياسية والمالية المحدقة بها. فقد أصبحت هذه الأرصدة كالجمر في أيدي المكلفين باستثمارها، لأن حجمها الحالي يفوق إمكانية استيعابها في استثمارات عينية،وإيداعها في البنوك أو إيكالها لوكلاء استثمار في الخارج يعرضها أيضا المخاطر مالية كبيرة، إلى جانب المخاطر السياسية التي بدأت تتزايد بتزايد حجمها. هذه المخاطر المحدقة تخلق ظرفا خاصا تتفرد به دول المنطقة عن بقية حول العالم. ويتطلب هذا الوضع-بشكل ملح-معالجة هذه المشكلة الاقتصادية ذات المساس بمستقبل المنطقة بشكل عاجل وملح، مما يطرح دورا هاما للمشروع العام التجاري في الاستثمارات الخارجية.

وإذا علم أن حجم رأسمال الشركات الاستعمارية والبنوك الكبيرة يتراوح بين 100-200 مليون دولار* فان الاستثمار المجدي لفوائض دول المنطقة المقدرة بمائتي بليون دولار في نهاية 1980 م تحتاج إلى إنشاء حوالي ألفي شركة وبنك من هذا الحجم، وعشر هذا العدد-آخذا في الاعتبار نوعية المؤسسات والفترة الزمنية اللازمة لإنشائها-يفوق قدرة القطاع الخاص، وتحتاج المسألة إلى معالجة سريعة من القطاع العام بإنشاء المشروعات العامة التجارية.

ج- قطاع مشروعات بدائل الاستيراد:

تكاد دول المنطقة أن تستورد جميع احتياجاتها، سواء المصنعة أو الزراعية

منها، فضلا عن الخدمات. ويرجع هذا إلى عدد من الأسباب. أهما عدم وجود استراتيجية تنموية فعالة، وارتفاع تكلفة الإنتاج المحلي نسبيا، وضيق السوق بالنسبة لكل دولة على حدة. وإذا استثني اثر غياب استراتيجية واضحة المعالم على الإنتاج الوطني، باعتبار أن هذا القصور هو سبب كل المشكلات الاقتصادية بشكل عام، وليس قاصرا على مشروعات بدائل الاستيراد فحسب، فان ارتفاع التكلفة المحلية وضيق السوق هما الأمران اللذان يتوجب إيجاد حل لهما، حتى يمكن للمنطقة الاستفادة من فرص الاستثمار المتاحة في هذا القطاع، ومن الواضح أن القطاع الخاص عاجز عن مواجهة مثل هذا التحدي الذي يفترض لمجابهته أن يكون ثمة تنسيق إقليمي على مستوى الدول بالإضافة لما محتم من حجم استثمار عال لازم لإقامة مشروعات اقتصادية كبيرة حديثة قادرة على تنظيم نفسها بشكل يجعل تكلفة إنتاجها أمرا مقبولا ومعقولا من زاوية فرضه على السوق المحلية.

ولكي تتحقق الفائدة المرجوة من الفرصة الاستثمارية التي تتيحها مشروعات بدائل الاستيراد، خاصة مشروعات الصناعات التحويلية، مثل صناعة الآلات والصناعات المعدنية ومنتجات الجيل الثالث وما بعده من البتروكيماويات ومواد البناء والصناعات الغذائية، ومشروعات الخدمات المالية والخدمات الفنية فانه لابد من الاتجاه إلى إقامة المشروعات الإقليمية والعربية المشتركة، لما توفره السوق الإقليمية والعربية من حجم تعجز عن توفيره سوق أية دول بمفردها. ومن المعروف أن عدد سكان الدول المنتجة للنفط في الجزيرة العربية يقدر بحوالي 12 مليون نسمة، وان متوسط الدخل الفردي يقدر بحوالي 18 ألف دولار سنويا، ومتوسط الاستهلاك الفردي بحوالي 8000 دولار سنويا، وعلى ضوء هذا فان القوة الشرائية لسوق دول المنطقة-مجتمعة-يمكن تقديرها بما يساوي سوق 100 مليون نسمة في الدول المتوسطة الدخل أو 200 مليون نسمة في الدول المنخفضة الدخل. ولا شك أن سوقا هذه قوتها الشرائية توفر مجالا خصبا لإقامة العديد من المشروعات الاقتصادية الكبيرة التي يمكن أن تقام في اكثر من موقع مما يوفر حدا معقولا من المنافسة الصحية بها. والواقع أن إنشاء مشروعات كبيرة وحديثة موجهة أساسا لسد احتياجات السوق الإقليمية

والعربية، وإمكانية تكرار العديد منها، يتيحان قدرا من رقابة السوق، وهذا مما يؤدي إلى خفض تكلفة الإنتاج المحلي إلى مستوى تكلفة المنتجات المستوردة.

من هذا يتضح وجود مجالات استثمارية ضخمة متاحة للمنطقة، التي هي في أمسى الحاجة إلى الاستفادة منها لبناء مستقبلها الاقتصادي. وسواء أكانت هذه الاستثمارات في مجال الصناعات التحويلية المعدة للتصدير أو في مجال الاستثمارات الدولية أو في الصناعات والمشروعات اللازمة لسد احتياجات الاستهلاك الإقليمي والعربي (بدائل الاستيراد) فان هذه الاستثمارات تحتم إقامة مشروعات كبيرة ذات حجم اقتصادي. وهذا ما يتطلب استخدام أحدث أساليب التقنية والمعرفة الإدارية المناسبة، فضلا عن احتياجها لرأسمال ضخم، وقدرة على تحمل المخاطر التجارية وتنسيق اقتصادي. وكل هذا لا يتسنى له أن يتحقق بالحجم والسرعة المطلوبين، إلا عن طريق قيام المشروعات العامة التجارية وتأكيد دورها القيادي في هذه المجالات.

الأسباب الموضوعية لإعاقة دور القطاع الخاص

لعجز القطاع الخاص عن القيام بالمشروعات الاقتصادية الجديدة الهامة أسباب موضوعية خاصة بالمنطقة. فإذا كان عدم تجاوب القطاع الخاص في الدول النامية ناتجا عن الطبيعة المحافظة لهذا القطاع، وتردده في القيام بالمشروعات الإنتاجية الجديدة وغير التقليدية الضرورية لدفع عملية التنمية إلى الأمام، فان عجز القطاع الخاص في المنطقة يرجع-إلى جانب كونه محافظا-لعدد من الأسباب الموضوعية الأخرى الناشئة عن عدم تلقائية عملية التنمية الاقتصادية فيها، وتتمثل أهم هذه الأسباب الموضوعية في حوافز القطاع الخاص والتفوق الاقتصادي للحكومات.

أ- حوافز القطاع الخاص:

برز في مجتمعات المنطقة عدد من الحوافز المغلوطة التي أدت إلى عدم توجه الإمكانيات المحدودة للقطاع الخاص إلى الاستثمار في المشروعات الإنتاجية الجديدة والهامة. ومن أهم هذه الحوافز بروز مجالات المضاربة

في الأراضي، والأسهم، وتركز جهود القطاع الخاص على كفالات الشركات الأجنبية، ووكالات تجارة الاستيراد.

- **المضاربة في الأراضي:** نشأت المضاربة في الأراضي على أثر سياسة بعض حكومات المنطقة القائمة على شقين: أولهما تغاضي الدولة عن حق ملكية الأراضي، دونما حاجة إلى إحيائها. وثانيهما: قيام الدولة بتملك المنازل التي تتحتم أزالتا من أجل إعادة تنظيم المدن، وكذلك قيامها بشراء أراض جديدة لازمة لمشروعات الإسكان والمنشآت الحكومية والمشروعات الصناعية الأخرى، وذلك بعد دفع تعويضات تتجاوز كثيرا مستوى الأسعار الاقتصادية.

ولقد بدأت منه السياسة في الكويت، منذ مطلع الخمسينات، ثم تبنتها قطر في الستينات، وأخيرا تبعتها معظم دول المنطقة. ولقد أدت هذه السياسة إلى توجيه القطاع الخاص للمضاربة في الأراضي. مما جعل من غير المنطقي لرجل الأعمال أن يستثمر أمواله في المشروعات الإنتاجية التي يكتنفها الكثير من المخاطر والمنافسة، وتتطلب المزيد من الجهد الشاق، خاصة إذا كان يمكنه أن يربح-بمعدلات عالية-من خلال مضاربة مضمونة الربح.

- **المضاربة في الأسهم:** هذه المضاربة تقليد حديث انتقل من الدول المتقدمة اقتصاديا في الغرب إلى المنطقة، على الرغم من اختلاف ظروفها الاقتصادية. وقد بدأ هذا النشاط في الكويت أيضا، واصبح اللعبة المفضلة للمضاربين القدماء، والحرفة التي تستهوي عددا من الفئات المتعلمة، التي وجدت في مثل هذا النشاط فرصة لبناء الثروات الواسعة بشكل سريع. وكلا النشاطين يشكلان مصدرا لإعاقة طاقات القطاع الخاص، و يفضيان إلى سوء توجيه، ويجعلان من توجه رجال الأعمال إلى الاستثمار الإنتاجي في المشروعات الصناعية والزراعية وغيرها (حيث تسود معدلات ربحية متدنية نسبيا ومتاعب جمة) توجها لا يبرز أي حافز إلا الإيمان بالخدمة الوطنية البحتة أو الرغبة في الاستثمار في العلاقات العامة.

- **الكفالات والوكالات:** إن السياسة السائدة في المنطقة سياسة لا تعطي لأي منتج أو تاجر أجنبي حق بيع منتجاته في السوق المحلية، ولا تتيح لأي مقاول لا يتمتع بجنسية الدولة التي يعمل فيها إلا إذا كان له وكيل أو كفيل

من أبناء البلد، ولقد بدأت هذه السياسة بالنسبة للوكالات عندما كان المنتج الأجنبي في حاجة إلى وكيل محلي يساعده في تصريف جزء من منتجاته، ومع مرور الزمن أصبحت هذه الوكالات تشكل احتكارا لمجموعة من البيوتات التجارية بصرف النظر عن مدى دورها في ترويج المنتجات المعنية،وأصبحت هذه البيوتات بالتالي بمثابة فارض ضريبة علي المنتجات المستوردة دون تقديم خدمات فعلية.

وبدأت هذه السياسة تزاد انتشارا وترسيخا من خلال إصدار التشريعات التجارية التي تنص على آن أية شركة تعمل في الداخل لابد أن تكون أغلبية حصصها لأبناء البلد وقد تدرج شرط المشاركة هذا مع الزمن إلى أن غدا شرطا صوريا في أغلب أحواله واصبح دور الشريك المحلي لا يتعدى السماح للشركة أو الشريك الأجنبي باستعمال اسمه، مما دفع الشريك الأجنبي في بحثه إلى الاتجاه. المستمر نحو الشريك ذي النفوذ عوضا عن الشريك ذي الخبرة والقدرة في مجال المقاولة أو عمل الشركة الفني.

وقد أدت هذه المجموعة من الحوافز المغلوطة في دول المنطقة إلى سوء توجيه جهد القطاع الخاص المحدود وتحويل اهتمامه عن الاتجاه. إلى المشروعات الأكثر إنتاجية، ومن الجدير بالذكر إن هذه الحوافز المغلوطة تزايدت بتزايد التدفق النقدي منذ بداية السبعينات هذا بالرغم من وجود عدد من رجال الأعمال ذوي النظرة الوطنية البعيدة المدى ممن يبدون استعدادا للمساهمة في بناء القاعدة الإنتاجية لبلدانهم ولقد عبر هؤلاء عن اهتمامهم بتلك المساهمة من خلال المشاركة مع الحكومة في مشروعات صناعية رئيسية مثل شركات الأسمدة وشركات الأسمدة وبعض شركات البترول الوطنية، وغيرها من المشروعات الصناعية الهامة الأخرى وغني عن القول أن هؤلاء الأفراد ليسوا سوى استثناء من القاعدة العامة التي تفرض أن يكون تصرف التاجر وفق مصلحته الذاتية وبالتالي فانه يتوجب علي الحكومات أن تضع الحوافز الكافية لربط مصلحة القطاع الخاص بمدى مساهمته في خدمة المصلحة العامة لا العكس.

ب- التفوق الاقتصادي للحكومات:

إن عجز القطاع الخاص يتمثل في تبعيته للحكومة واعتماده عليها ،وذلك عائد للقوة الاقتصادية والسياسية التي تتمتع بها الدولة وقدرتها علي

تغيير جميع الحسابات التجارية والاقتصادية التي ينبغي أن تكون مستقرة حتى يتخذ المستثمر الخاص قراره ضمن تصور مستقر للمخاطر التجارية،هذه القوة التي شبهها أحد رجال الأعمال بأثر تنقل الفيل بين المخلوقات الصغيرة هي قوة قائمة علي ركنين أساسيين، أولهما ملكية الحكومة لعائدات النفط وثانيهما السلطة السياسية للحكومة.

فالواقع إن عائدات النفط أغنت الحكومة عن القطاع الخاص وخلقت وضعا سهل على الحكومات أن تتخذ أي قرار تشاؤه دون النظر إلى نتائجه وانعكاساته الاقتصادية على هذا القطاع، بسبب عدم اعتمادها على نشاط الإنتاج المحلي لتمويل نفقاتها واعتمادها الكلي على الريع المتأتي من صادرات النفط الخام. وبذلك فان عدم حاجة الحكومة إلى الضرائب من القطاع الخاص المحلي قد اضعف تحسسا بالآثار الاقتصادية السلبية إلى تؤدي إليها قراراتها،وبالتالي فان بعض هذه القرارات أصبحت تشكل عقبة أمام أي نشاط اقتصادي مجد يرغب القطاع الخاص في استكشاف آفاقه، بل إن استقلالية دخل الحومات عن مستوى الإنتاج المحلي (عدا النفط الخام) خلقت في القطاع الخاص التبعية وروح الاتكالية ووجهت معظم طاقاته إلى نشاطات طفيلية تعيش على فتات اتفاق الحكومة لريع صادرات البترول.

أما تركز السلطة السياسية ضد أضعف فرص محاسبة البيروقراطية المحلية ومنعها من الأضرار بالقطاع الخاص. وهذا ما دفعها أيضا إلى عدم تشجيع القطاع الخاص على النمو نموا صحيا بحيث يستطيع أن يعمل دون الحاجة إلى معوناتها المادية، خشية أن يضعف نفوذها، نتيجة بروز مراكز اقتصادية غير معتمدة أو متطفلة عليها.

وهكذا فان هذه الأسباب الموضوعية العميقة الجذور قد أدت إلى إعاقة قدرة القطاع الخاص، وأدت إلى ضعف مساهمته في خلق هيكل إنتاجي قادر على احتفاظ المنطقة بمستوى دخل معقول بعد نضوب النفط، وحولته إلى قطاع طفيلي، الأمر الذي يضيف مبررا جليدا وقويا لضرورة الاهتمام بإنشاء المشروعات العامة التجارية.

دور المشروعات العامة في المنطقة

إن طبيعة دور المشروعات العامة يجب أن تتحدد من منطلق كون النفط

ثروة ذات ملكية عامة، وان إنتاجه إنتاج غير متكرر. كما انه يجب الحرص على ضرورة توظيف هذه المشروعات لبناء القاعدة الإنتاجية، واستيعاب النفقات النقدية استيعابا منتجا، يتسنى من خلاله التخفيف من الآثار السلبية لهذه المتدفقات على مستقبل التنمية الاقتصادية-الاجتماعية.

لذلك فانه إذا كان دور المشروعات العامة بالنسبة للدولة العصرية ينطلق-كما سبقت الإشارة-من منطلقين أساسيين، يتمثلان في تحقيق المصلحة الوطنية، وفي القدرة على توفير أداة من أدوات السياسة الاقتصادية تكون اكثر فعالية وكفاءة لدعم عملية التنمية فيها، فان دول المنطقة محتاجة لمراجعة طبيعة وحجم دور المشروعات العامة على ضوء الخصائص الاقتصادية والاجتماعية للمنطقة وعلى ضوء المشكلات الناجمة عنها.

وقد تبين-من قبل-أن هذه الخصائص والمشكلات تضيف مبررات عقلانية ودواعي إضافية لإنشاء المزيد من المشروعات العامة، والتعويل عليها في الاحتفاظ بالصفة العامة لثروة المجتمع، ولنا في سياسة عمر بن الخطاب-رضي الله عنه-قدوة حسنة، حيث احتفظ بأرض العراق الزراعية ملكية عامة، وفرض عيها الخراج، بدلا من تقسيمها غنيمة بين الفاتحين. كما أن المشروعات العامة تمثل الوسيلة النى يجب-بواسطتها-أن تستثمر أموال الاحتياطات العامة لدول المنطقة و «صناديق الأجيال القادمة» خشية تعرض أرصدتها للاضطراب المالي. وهذه المشروعات هي التي يعول عليها أيضا في بناء قاعدة إنتاجية مباشرة، والإسراع بذلك، فضلا عن دورها في إيجاد متطلبات قطاعات البنية الأساسية. كما أنها تمثل أهم الرسائل للاستفادة من فرص الاستثمار الاقتصادي المتاحة واللازمة لتوفير مصادر دخل، وإيجاد فرص عمالة، وتنويعها تدريجيا من أجل تدارك احتياجات الانتقال إلى عصر ما بعد النفط. ومثل هذه المشروعات هي المعول عليها من اجل تخفيف التوجه الاستهلاكي لمجتمعات المنطقة وتدارك آثاره السلبية. والى جانب كل ذلك فان إنشاء المشروعات العامة هو العلاج الحاسم لأثار الروح التقليدية المحافظة في القطاع الخاص، ولتردده في القيام بالاستثمارات الكبير ذات الصفة الاقتصادية والتقنية المعقدة، بل إن إنشاءها هو الوسيلة التي يتسنى للمجتمع بواسطتها ارتياد مجالات الإنتاج الجديدة، وقيادة عملية دخول بقية المشروعات إليها، وترسيخ خبرتها في القيام بها.

وإدراكا لهذه الخصائص، و بالأخذ في الاعتبار المبررات والدواعي الإضافية، فان دور المشروعات العامة في تنمية أقطار المنطقة يجب أن يكون دورا إستراتيجيا، يستهدف تحقيق التماسك الاجتماعي، وإحداث التغييرات الهيكلية، وزيادة فعالية أفراد المجتمع، والتركيز على توجههم الإنتاجي. هذا إلى جانب قيام هذه المشروعات بالدور المتعارف عليه في الدول النامية الأخرى باعتبار أنها رائدة لعملية التحديث وفتح مجلات الجديدة، وقائدة لقطاعات الإنتاج الرئيسية. ولذلك فان معيار تحديد مجالات نشاط المشروعات العامة ومدى الاعتماد عليها-مقارنة بالمشروعات الخاصة-يجب أن يكونا وفقا لقدرة كل منهما على المبادرة الخلاقة والكفاءة ة في استخدام الموارد المتاحة، وتحقيق مردود اقتصادي واجتماعي أعلى من المردود الذي يمكن أن يحققه المشروع المنافس، دون أن تكون ثمة قيود إدارية معادية للمشروعات العامة، تحت تأثير مقولات اجتماعية وأيديولوجية بعيدة عن تراث المنطقة.

وإذا كان ما سبق يؤكد أهمية دور المشروعات العامة في تنمية أقطار الجريرة العربية-المنتجة للنفط-فان كفاءة أداء هذه. المشروعات وفعالية أجهزة الرقابة عليها في الوقت الحاضر تشيران إلى طبيعة العقبات وحجم المشكلات التي تواجه أداء هذه المشروعات لدورها الهام. وفي نفس الوقت فانهما تلحان في طرح مسالة إعادة تنظيم المشروعات العامة على أسس اقتصادية وإدارية، تتجاوب مع متطلبات أداء مثل هذا الدور، وتؤديان إلى تحديد استراتيجية هذه المشروعات، وتوفر البناء التنظيمي، وإيجاد البيئة الضرورية لقيامها بهذا الدور الاستراتيجي والحاسم. وهذا ما ستناوله في الفصول الأربعة المقبلة.

2 الموازنة بين الرقابة على المشروع العام واستقلاله الإداري

من القضايا الجوهرية التي تختلف وجهات النظر حولها بين كبار مسؤولي الإدارة العامة والمسؤولين عن إدارة المشروعات العامة، قضية الموازنة بين رقابة الدولة على هذه المشروعات من ناحية وتحقيق استقلالها الإداري من ناحية أخرى.

والواقع إن مثل هذا الاختلاف يعد ظاهرة صحية، تعبر عن مدى تزايد اهتمام المسؤولين بإدارة التنمية الاقتصادية من خلال سعيهم إلى إيجاد الأطر التنظيمية التي تتوافق مع تعدد وظائف الدولة النامية وتنوعها، بما يحقق تعبئة كافة الموارد المتاحة، و يسمح باستغلالها على الوجه الأمثل.

وتواجه الدول المنتجة للنفط في الجزيرة العربية-بشكل ملح وحرج-مشكلة تحديد مدى استقلال المشروعات العامة. وترجع أهمية مثل هذا التحديد إلى تعاظم دور الدولة وامتلاك الحكومة للموارد الاقتصادية المتاحة. كما ترجع إلى ضرورة قيام الدولة بإنشاء الوحدات الإنتاجية اللازمة

لإحداث التحولات الهيكلية في اقتصادياتها ومكونات ناتجها المحلي من اجل تنويع مصادر الدخل وإيجاد فرص العمالة المنتجة وخلق الطاقة الاقتصادية الذاتية اللازمة للاحتفاظ بمستوى دخل فردي معقول في المدى البعيد. فضلا عن ضرورة قيامها بمشروعات البنية الأساسية.

وانطلاقا من أهمية دور الدولة في المنطقة باعتبارها منظما اقتصاديا، فان تناول مسالة تحديد الرقابة على المشروعات العامة، والبحث عن الصيغ التي تجعل منها وسيلة لزيادة كفاءة أداء المشروعات يصبح أمرا ذا أهمية بالغة-واثر كبير على مستقبل التنمية الاقتصادية.

هذا وسيتم تناول هذه القضية من خلال تقسيمها إلى ثلاث نقاط رئيسية، تتمثل في تنوع وظائف الدولة الحديثة والشروط التنظيمية اللازمة لتأديتها-مدى وضوح عملية الرقابة على المشروعات العامة وفعاليتها-أفاق البحث عن نظام فعال للرقابة.

تنوع وظائف الدولة الحديثة والشروط التنظيمية اللازمة لتأديتها

يتعين على الدولة الحديثة أن تؤدي دورين مختلفين، أحدهما تقليدي، يتمثل في حمايتها للمصلحة العامة(Guardian of public interest) وثانيهما تنموي حديث، يتمثل في قيام الدولة بدور المنظم الاقتصادي (enterpreneur)

ويتمثل الدور التقليدي للدولة في قيامها-نقابة عن أفراد المجتمع وبالوكالة عنهم-بحفظ الأمن والنظام والدفاع عن الوطن.

وقد اتسع هذا الدور مع مرور الزمن ليشمل معالجة المشكلات الاجتماعية والاقتصادية، الناشئة عن التحديث والتطوير الاقتصادي والتقني وتزايد عدد سكان المدن، وتقدم نظام المواصلات والاتصالات في العالم. وأصبح بذلك يشمل حماية الثروة الطبيعية، ورعاية الضعفاء، وحماية البيئة، وتوفير عدد من الخدمات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية اللازمة لاستقرار المجتمع. كما اصبح يشمل أمجاد الهياكل الأساسية والمرافق المختلفة وتنميتها بشكل يسمح للمجتمع بتحقيق قدر من التقدم، يتناسب مع موارده. المادية والبشرية.

أما دور الدولة باعتبارها منظما اقتصاديا-وان تكن له بعض الجذور

فيما مضى من العصور-فان أهميته تأكدت كوظيفة رئيسية من وظائف الدولة، نتيجة لتعقد مسالة الاستثمار الاقتصادي الحديث بعد بداية الثورة الصناعية، وكذلك نتيجة لانتهاج سياسة تنموية في الدول المتخلفة اقتصاديا. ونشأ هذا الدور أساسا بسبب عجز القطاع الخاص عن القيام بدور المنظم الاقتصادي القادر على مواجهة متطلبات الاستثمارات الكبيرة (large scale investments)، مما دعا الدولة الحديثة إلى التصدي للقيام بهذا الدور، محكم قدرتها على تعبئة الموارد اللازمة للاستثمارات الجديدة واستعدادها للمخاطرة التجارية وإمكانية سيطرتها على العقبات السياسية والاجتماعية المعوقة لعملية التحديث.

يضاف إلى ذلك سبب آخر، يتمثل في اضطرار بعض الدول النامية إلى تصدير الثروات العامة الطبيعية غير المتجددة فيها من اجل تمويل مشروعات التنمية، مما يحتم عليها-أخلاقيا-إعادة استثمار عائدات هذه الثروة في مشروعات عامة. وقيام الدول بدور المنظم الاقتصادي في ظل اقتصاد مختلط يشمل مجالين رئيسيين هما: مجال مشروعات البنية الأساسية-مجال مشروعات الإنتاج التجاري.

مشروعات البنية الأساسية:

هي المشروعات العامة التي توجه لخدمة سياسة عامة اكثر من أن تستهدف تحقيق الربح.

وغرضها الإنتاج المباشر لسلع وخدمات يمكن ألا تكون مريحة، لكنها توفر منفعة اقتصاد غير مباشرة للمجتمع كله. وهي تمثل المشروعات العامة التقليدية، وتشمل في كثير من البلدان المنافع والمرافق العامة ووكالات التنمية. وتمتلك هذه المشروعات-في معظم الحالات-ملكية عامة بالكامل، أو تضطر الدولة إلى ضمان ربح القطاع الخاص المشترك فيها. وغالبا ما تتمتع بوضع احتكاري.

مشروعات الإنتاج التجاري:

هي المشروعات التي تنشأ أساسا لتحقيق الربح اكثر من استهدافها سياسة عامة. وغرضها إنتاج سلع وخدمات تحقق-من حيث المبدأ-قيمة

سوقية أعلى من تكلفة إنتاجها.

وهذه. المشروعات تماثل-إلى حد كبير-المشروعات الخاصة باستثنائه هيكل ملكيتها، وهي مشروعات مؤهلة لأن تكون ذات ملكية مشتركة، وفي أغلب الأحيان فإنها تكون عرضة للمنافسة من قبل المشروعات الوطنية والدولية.

وإذا كانت قد سبقت الإشارة إلى أن الدولة الحديثة تقوم بدورين رئيسيين مختلفين، فان من المفيد هنا أن نوضح طبيعة كل من هذين الدورين، وما أفرزاه. من وظائف:

- دور راعي المصلحة العامة، الذي تشمل وظيفته وضع الأهداف العامة والتخطيط والتوجيه اللازم لإدارة شؤون المجتمع، والإشراف العام على جميع النشاطات في مختلف القطاعات. وتقوم بتنفيذ هذا الدور الإدارة العامة التي تتركز جهودها على التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والمراقبة للنشاطات الحكومية اللازمة، لتمكين الدولة من القيام برعاية المصلحة العامة نيابة عن المجتمع.

- دور المنظم الاقتصادي الذي أصبح يشمل إلى جانب الاستثمار في المشروعات العامة التقليدية القيام بالاستثمار في المشروعات العامة التجارية في مجال القطاع الصناعي والزراعي والمالي وقطاع الخدمات ذات الصفة التجارية الغالبة.

هذا وقد أفرز الدوران المختلفان ثلاث وظائف بارزة للدولة:

الأولى: رعاية المصلحة العامة، وتقوم بها الإدارة العامة، والثانية: الاستثمار في مشروعات الإنتاج المباشر غير التجاري، و يقوم بها المشروع العام التقليدي، أو ما يطلق عليه أحيانا المؤسسة أو الهيئة أو المرفق أو الوكالة العامة.

وأخيرا وظيفة الاستثمار في المشروعات التجارية، و يقوم بها المشروع العام التجاري أو ما يطلق عليه الشركة العامة أو المؤسسة الاقتصادية. ويمكن التمييز بين القطاعات التي تقوم بهذه الوظائف الثلاث، عن طريق إبراز اوجه الاختلاف بينها من حيث الهدف وطبيعة الإنتاج وقدرة الإيرادات الذاتية المباشرة على سد النفقات، ويمكن تبين هذا من خلال الجدول التالي:

جدول 1/2

أوجه الاختلاف بين قطاعات الانتاج في الدولة

القطاع	الهدف	طبيعة الانتاج	قدرة الايراد الذاتي المباشر
الادارة العامة	حماية المصالح العامة	غير مباشر	عجز *
المشروعات العامة التقليدية	توفير السلع والخدمات الاساسية	مباشر	توازن
المشروعات العامة التجارية	انتاج سلع وخدمات بقصد تحقيق ربح	مباشر	فائض

* يتم سد العجز من الضرائب التي تحصلها الدولة بصفتها راعية للمصالح العامة .

يتضح من هذا الجدول أن كل قطاع من القطاعات الثلاث يختلف عن الآخر في اكثر من وجه. ففي حين يتشابه قطاع الإدارة العامة مع قطاع المشروعات العامة التقليدية من حيث التوجه غير التجاري لكل منهما، إلا أنهما يختلفان من حيث طبيعة الإنتاج وإمكانية سد الإيراد الذاتي المبعثر لنفقات نشاطه. لذا تضطر الإدارة العامة إلى فرض الضرائب لسد نفقاتها بدلا من الاعتماد على الرسوم، بينما يجب على قطاع المشروعات العامة التقليدية سد نفقاته مباشرة من المستفيدين من إنتاجه. أما أوجه التشابه بين قطاع المشروعات العامة التجارية وقطاع الإدارة العامة فإنها تكاد تكون معدومة. وإذا استثنينا الملكية العامة لكل منهما فان طبيعة المشروع العام التجاري تصبح اكثر تطابقا مع طبيعة المشروع الخاص التجاري من تطابقها مع طبيعة الإدارة العامة. حيث يفترض في المشروع التجاري عاما كان أم خاصا أن يحقق فائضا كافيا لسد عجز الإيرادات الذاتية المباشرة للإدارة العامة عن مواجهة نفقاتها، بحكم أن جزءا من فائضهما يعبر عن مساهمة

الإدارة العامة في إنتاجية هذه المشروعات.

وإذا كانت الدولة تؤدي ثلاث وظائف رئيسية مختلفة، فكيف يجب أن تكون العلاقة التنظيمية بين القطاعات التي تقوم بأداء هذه الوظائف ؟ وهل يمكن إيجاد شروط تنظيمية للقطاعات بصورة تحقق التوازن بين مسؤوليات كل منها وصلاحياته، وتحد-في الوقت نفسه-من هيمنة قطاع الإدارة العامة وتحكمه في الشروط الأساسية اللازمة لنجاح غيره في تأدية وظيفته ؟

إن وجود اختلاف بين قطاعات الدولة يتطلب وجود علاقات وأشكال تنظيمية تعكس التمايز بينها. وتختلف هذه العلاقات والأشكال التنظيمية باختلاف الأقطار، وتتغير بتغير المشكلات التي تتطلب إيجاد حلول لها. لذا فان هذه العلاقات والأشكال ذات طبيعة متغيرة يصعب تحديدها بمعزل عن الظروف التي تكتنفها. إلا أن تنوع وظائف الدولة-بالرغم من ذلك-يتطلب بوجه عام توفر شروط عامة مشتركة. أهم هذه الشروط يتمثل في الفصل التنظيمي بين الإدارة العامة والمشروعات العامة والاعتراف بوجود صراع (conflict) بينهما يستلزم خلق آلية تتيح لهذا الصراع أن يتفاعل إيجابيا لصالح المجتمع [1].

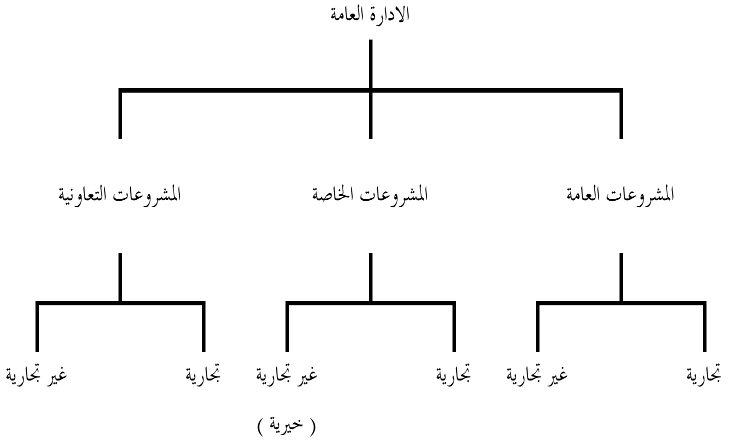
فالفصل التنظيمي أمر ضروري لا يجوز التقليل من شأنه. لأن الطبيعة المختلفة للوظائف العامة تحتم وجوده. فإذا كانت الدولة هي التنظيم الذي يختاره الناس كي تستقر أمورهم ويتجهون بفضل وجوده إلى الإنتاج والتمتع بثمراته، فان الإدارة العامة هي وسيلتها للقيام برعاية المصلحة العامة وحمايتها. وتمتد مسؤولية هذه الوظيفة إلى جميع قطاعات المجتمع، دون تمييز بين كون هذه القطاعات ملكية خاصة أو ملكية تعاونية أو ملكية عامة أو ملكية مشتركة، كما هو موضح في الشكل 2/1. لذا فان مسؤولية الإدارة العامة تجاه كافة المشروعات القائمة في الدولة يجب أن تكون متساوية، وكذلك الحال فيما يتعلق بصلاحيتها.

وإذا كانت الإدارة العامة هي أداة الدولة في الإشراف على كافة نشاطات المجتمع وضبطها، فان الدولة يجب أن تعهد إلى أداة أخرى، تابعة لها-غير الإدارة العامة-بمهمة القيام بإدارة المشروعات العامة، وفقا لفلسفة وأساليب تنسجم مع متطلبات الاستثمار الاقتصادي والإنتاج المباشر.

إن مثل هذا الفصل التنظيمي يمكن الإدارة العامة من القيام بوظيفتها، وفي نفس الوقت يتيح للمشروعات العامة، أسوة بالمشروعات التعاونية والخاصة، القيام بوظيفتها الاقتصادية دونما هيمنة أو تحكم يشل قدرتها على القيام بالدور الذي يفترض أن تقوم به. ويتوجب على الدولة أن تمارس دورها باعتبارها المالك للمشروعات العامة من خلال أداة أو أدوات غير الإدارة العامة. وهذه الأداة أو الأدوات يجب أن تقوم بمهمتها على أساس فلسفة وأساليب تنظيمية، تسمح لها بحرية الحركة والمبادرة، دون إلزامها بفلسفة الإدارة العامة وأساليبها القائمة على أساس ضبط عملية اتخاذ القرار باتباع اللوائح والإجراءات المحددة. وإذا كان المشروع العام كما وصفه الرئيس الأميركي الأسبق روزفلت، عند افتتاحه هيئة تنسي فالي-: «هو مشروع يستمد هيبته من قوة الحكومة وفي ذات الوقت فانه يملك زمام مبادرة المشروع الخاص ومرونته» [2]، فانه لا بد للمشروع العام من توفر البيئة وتحقق الشروط المستندة إلى فلسفة تسمح بالمبادرة وتتيح المرونة الكافية لتحقيق النتائج المطلوب إنجازها.

1/2 [illegible]

[illegible]



(2) **Encyclopaedia Britanica**, **Inc**., The New Encyclopaedia, Chicago, 1976. Vol.15,

لذلك فان الإقرار بوجود أسس موضوعية لتباين وجهات النظر وتعارضها في بعض الأحيان-بين الوزراء وكبار موظفي الإدارة العامة من ناحية، ورؤساء وكبار المدراء التنفيذيين للمشروعات العامة من ناحية أخرى، هو شرط لازم لنجاح قيام الدولة بوظائفها المختلفة، ووسيلة فعالة لإتاحة الفرصة أمام كل طرف للدفاع عن حقه في النجاح. فالإدارة العامة تتركز مهمتها في التأكد من انسجام نشاط المشروعات-العامة والخاصة والتعاونية-مع المصلحة العامة، وعليها بالتالي القيام بالتوجيه اللازم لتحقيق هذه المصلحة العامة وحمايتها من الآثار الجانبية والسلبية لنشاط كافة المشروعات. والمشروعات العامة-لا سيما التجاري منها-يتوجب عليها العمل بعقلية المستثمر الاقتصادي الملتزم بتحقيق عائد يتناسب مع الاستثمارات التي يقوم بإدارتها. وان اختلاف مسؤوليات كل مجموعة يتطلب أن تسود بينهما علاقات موضوعية، ومن هنا فان اختلاف مسؤوليات كل طرف عن مسؤوليات غيره يسمح لكل منهما بالنجاح في مهمته دونما تبعية أو احتواء يؤدي إلى شل دور كل منها.

وان هذا الاختلاف لا يتميز كثيرا عن الاختلاف بين مسؤولي الإدارة العامة ومسؤولي المشروعات التعاونية والخاصة. لذا فان الصراع الطبيعي الناشيء بينهما ينبغي له أن يتفاعل داخل إطار قانوني وتنظيمي، يجعل منه وسيلة لتطوير كافة النشاطات ورفع كفاءتها.

وان الفصل التنظيمي بين الإدارة العامة والمشروعات العامة يجب أن يقوم على أساس اختلاف طبيعة الدورين ووظائف كل منها. ويجب ألا يكون ذلك هربا من تخلف الإدارة العامة، وتعقيد إجراءاتها، وعدم كفاءة أجهزتها. فانه لو كان الدافع لفصل نشاط ما، هو مجرد الابتعاد عن الإدارة العامة، وتركها تعاني مشكلاتها فانه-في مثل هذه الحالة-لن يكون مجديا، وسوف تنتقل عدوى التعقيد والتخلف عاجلا أو آجلا للمشروعات العامة.

ولهذا فان تنوع وظائف الدولة وضرورة توفر الشروط التنظيمية اللازمة للقيام بها في أي اقتصاد مختلط هو هدف استراتيجي، يجب تحقيقه انطلاقا من جدواه الذاتية، وليس مجرد تكتيك إداري، يرمي إلى عزل النشاطات الجديدة للقطاع العام عن الإدارة العامة، خوفا من مغبة سوء الإدارة وتخلفها.

مدى وضوح عملية الرقابة على المشروعات العامة وفعاليتها

بالرغم من أهمية رقابة المالك-أيا كان-على مشروعه وحقه المعترف به في القيام بهذا الدور الأساسي، إلا أن مصلحته ومسئوليته الاجتماعية تحتمان أن تكون رقابته مجدية.

ولكي تكون مثل هذه الرقابة مجدية. فانه لابد أن تكون منطلقاتها ووسائلها منسجمة ومؤدية إلى تسهيل مهمة المشروع في تحقيق الأهداف المطلوبة منه، وضمان حماية مسيرته من الانحراف، لذا فان حدود صلاحية أجهزة الرقابة ووسائل القيام بها يجب أن تكون واضحة، لا من الناحية القانونية فحسب، بل على صعيد الواقع العلمي أيضا. وللتعرف على مدى وضوح الرقابة وفعاليتها، وأثر ذلك على استقلال المشروعات العامة في المنطقة، فإننا نتناول في هذا القسم موضوع وضوح حدود صلاحيات أجهزة الرقابة وموضوع فعالية أساليب الرقابة وأجهزتها.

أ-مدى وضوح صلاحيات أجهزة الرقابة:

تعاني المشروعات العامة في المنطقة من عدم وضوح وظيفة الرقابة وتفاوت درجاتها من مشروع إلى آخر. ففي حين إن عملية الرقابة تكاد تشل حركة بعض المشروعات، وتحولها إلى مجرد أقسام تديرها الجهة التي تمارس الرقابة مباشرة، فان دورها يكاد يتحول إلى مجرد إجراء شكلي بالنسبة لمشروعات أخرى.

والخطير في أمر هذا التفاوت إن بعض المشروعات التي تنوء تحت وطأة أجهزة الرقابة وتدخلها المباشر هي اكثر المشروعات حاجة للاستقلال المنظم من خلال وجود دور إيجابي للرقابة.

ومن أمثلة هذا بعض المشروعات العامة التجارية التي تتولى إدارتها عناصر محلية، وكذلك شركات النفط الوطنية المملوكة بالكامل للدولة والتي استعيدت ملكيتها من الشركات الأجنبية، أو من القطاع الخاص المحلي، باعتبارها صناعات استراتيجية. الأمر الذي يجعل من المنطقي أن تتمتع هذه المشروعات بقدر كاف من الاستقلال الذي يتناسب مع دورها الاستراتيجي في التحولات الاقتصادية، ومع ما كان متحققا لها بالفعل في

ظل هيكل ملكيتها السابق. هذا بينما تفتقر بعض المشروعات العامة إلى وجود أي نوع من الرقابة الفعلية عليها، ومن هذه المشروعات الشركات التي يساهم فيها شركاء أجانب، أو تديرها إدارة أجنبية، كما تشمل بعض المشروعات التي أنشئت بشكل يتيح لها أن تتجنب تعرض أجهزة الرقابة المركزية لها.

وإذا كانت درجة الرقابة في المنطقة تتفاوت تفاوتا غير منطقي فان الجهات التي تتبعها المشروعات العامة تختلف من بلد إلى آخر، كما تختلف أيضا في البلد الواحد بالنسبة للمشروعات ذات الطبيعة الواحدة.

ويوضح الشكل 2/2 تنوع الجهات والمستويات التي قد تتبعها المشروعات العامة، وتكون مسؤولة أمامها مباشرة.

و يتضح من الشكل 2/2 إن المشروعات العامة ذات الطبيعة المتشابهة تتباين من حيث تبعيتها لرئيس الدولة أو لمجلس الوزراء أو للوزارة ذات العلاقة أو لوزارة المالية. وعلى سبيل المثال، فان شركات البترول تختلف تبعيتها من بلد إلى آخر في المنطقة، ففي حين تتبع شركة أبوظبي الوطنية للبترول رئيس الدولة، ويرأس مجلس إدارتها ولي عهد أبو ظبي، فان كلا من المؤسسة العامة القطرية للبترول في قطر والمؤسسة العامة للبترول والمعادن في المملكة العربية السعودية تتبع مجلس الوزراء، و يرأس مجلسي إدارتيهما وزير البترول في كلا البلدين.

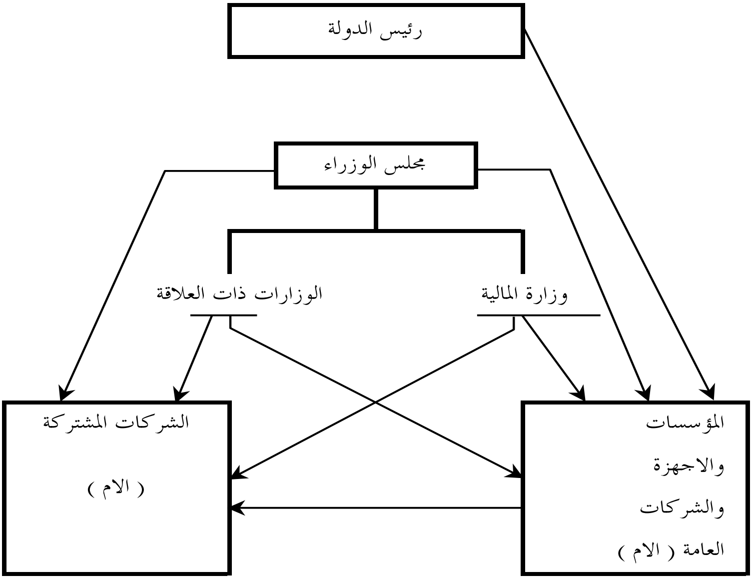
هذا، بينما تتبع شركة البترول الوطنية في البحرين وزارة التنمية والصناعة ويرأس مجلس إدارتها الوزير، وتتبع المؤسسة العامة الكويتية للبترول وزارة النفط ويرأس مجلس إدارتها الوزير أيضا.

ومن ناحية أخرى فان اختلاف تبعية المشروعات ذات الطبيعة الواحدة داخل البلد الواحد هو اختلاف قائم وملموس أيضا، حيث نجد في المملكة العربية السعودية-مثلا-إن بعض المؤسسات والشركات العامة تتبع الوزارات ذات العلاقة، بينما تتبع مؤسسات وشركات عامة أخرى فيها مجلس الوزراء كبترومين وسابك..

وفي قطر بينما تتبع بعض المشروعات الوزارة المختصة مباشرة كشركة قطر للأسماك، فان بعض هذه المشروعات تتبع مجلس الوزراء كشركة قطر للحديد والصلب.

شكل 2/2

الجهات والمستويات التي تتبعها المشروعات العامة في المنطقة



وإذا كانت تبعية المشروعات العامة والأجهزة المسؤولة عنها تختلف بهذا القدر من الناحية القانونية، فان الاختلاف من الناحية الواقعية اكبر واكثر تعقيدا .فهناك كثير من المشروعات تكون إدارتها مسؤولة مباشرة أمام العديد من الجهات والمستويات، مما يتيح لكل جهة منها فرصة التدخل في شؤون إدارتها التنفيذية وإملاء توجيهاتها، متجاوزة في ذلك الجهة ذات العلاقة القانونية . ويصل هذا التدخل في كثير من الأحيان إلى حد إلغاء دور مجلس الإدارة ودور المسؤول الأول في المشروع أحيانا .

والواقع أن مشكلة عدم تحديد أجهزة الرقابة فضلا عن مركزية اتخاذ القرارات في دول المنطقة تحول دون تطبيق القوانين المنظمة، وبالتالي فإنها تجعل من استقلال المشروعات العامة أمرا لا يستند إلى اعتبارات موضوعية. مما قد يؤدي إلى وجود تباين كبير في درجة استقلال هذه المشروعات. وهكذا فانه انطلاقا من عدم الثقة بإدارة مشروع ما، فان صلاحياتها قد تحدد بشكل لا يسمح بفعاليتها . بينما تلغى-في الوقت نفسه-

أدوار أجهزة الرقابة المركزية فيما يتعلق بالمشروعات التي يتولى إدارتها أشخاص متمتعون بهذه الثقة.

هذا فضلا عن أن أجهزة الرقابة المركزية ذاتها تعاني من عدم وضوح أدوارها وصلاحياتها من الناحية القانونية والفعلية. فبعض الجهات المالكة للأسهم لا تميز بين كونها جمعية عمومية وكونها إدارة تنفيذية، مما جعل المسؤولين فيها يخطئون في فهم أدوارهم ويتدخلون في الأمور اليومية للإدارة.

أما أجهزة دواوين المحاسبة، فإنها تبدو-أحيانا-عاجزة عن أداء دورها بالشكل المطلوب. أما المجالس التشريعية ولجانها فان فهمها لطبيعة دورها ليس بأفضل من فهم المسؤولين عن الجهات التي تملك الأسهم. وأخيرا فان الصحافة ليس لديها مصادر كافية للمعلومات الموثوقة التي من خلالها تتمكن من عرض الوضع الفعلي للمشروع، وليس في مقدورها لسبب أو لآخر أن تتقصى أوضاع المشروعات العامة.

وهكذا فان مسألة استقلال المشروعات العامة وحدود صلاحيات أجهزة الرقابة في المنطقة مسألة لم تحدد بعد. وهذا مما أدى في كثير من الأحيان إلى إعطاء بعض المشروعات استقلالا مبالغا فيه في الأمور الثانوية، بينما حجب عنها هذا الاستقلال في الأمور الجوهرية.

ب- فعالية أساليب الرقابة وأجهزتها:

إن فعالية الرقابة تتحقق من خلال إنجازها لأهدافها. فما هي إذن أهداف رقابة المشروعات العامة ؟ وما مدى فعاليتها من حيث تحقيق الغرض منها ؟ إن المشروعات العامة في المنطقة تستهدف تنويع مصادر الدخل، وإيجاد فرص العمالة، وتسعى إلى استيعاب التقنية، وإعداد الكوادر الوطنية القادرة على إدارة النشاطات اللازمة لسد احتياجات الاستهلاك المحلي والتصدير بأقل التكاليف الممكنة. ومن هذا المنطلق فان فعالية الرقابة تقاس من خلال قدرة أجهزتها على توفير الشروط اللازمة وتوجيه المشروعات العامة توجيها إيجابيا يحقق ذلك. وتتحقق هذه الفعالية إذا ما نجحت الرقابة في تحديد الأهداف المرحلية للمشروعات، وإيجاد القيادات المناسبة، ومن ثم تقييم الأداء بشكل علمي وموضوعي، سعيا وراء الاستفادة

من نتائجه، بما يقرب المشروعات العامة من تحقيق غرضها.

وبذلك فان فعالية الرقابة تقاس بمدى فعالية الرقابة العامة ومدى كفاءتها، ومن المقابلات التي أجريت مع المسؤولين عن المشروعات العامة اتضح لنا قصور وسائل الرقابة. فعلى سبيل المثال نجد أن الرقابة القائمة حاليا لم تمنع من انتشار نزعات فردية لدى كل من المشرفين الرئيسيين على المشروعات وأعضاء مجالس الإدارة والمدراء التنفيذيين (ملحق-د 6/ 1). كما إن اختلاف وجهات النظر بين كل من مجالس الإدارة وبين الجهة المشرفة والإدارة العليا للمشروعات كان-إلى حد كبير-عديم التأثير، وأحيانا ذا اثر سلبي على قدرة المشروعات في تحقيق أهدافها (ملحق-د 1/8).

أما من حيث اثر أساليب اختيار مجالس الإدارة على حفز أعضائها الحاليين، أو الذين يحتمل أن يصبحوا أعضاء في المستقبل فان (31٪) ممن سئلوا حول ذلك يعتقدون أن طريقة الاختيار عديمة التأثير، بينما يعتقد (41٪) من هؤلاء أن تأثيرها سلبي اكثر مما هو إيجابي (ملحق-د 9/16). وأخيرا فان تأثير أي تقييم أو تدقيق خارجي للمشروعات العامة على مراكز أو على مكافآت رؤساء مجالس الإدارة وأعضائها والمدراء العموميين يكاد يكون معدوما (ملحق-د 1/37). وهذه الظواهر تشير إلى عجز وسائل الرقابة الحالية عن التأثير على فعالية المسؤولين عن المشروعات العامة ومستوى كفاءتهم: أما فيما يتعلق بأثر لرقابة من حيث نتائجها فان ذلك يمكن رصده من خلال النظر إلى التكاليف المقارنة للإنتاج والأصول التي تشتريها أو تنشئها المشروعات العامة. كما يمكن النظر إليها من خلال مردود رأس المال أو القيمة المضافة للمدخلات (In-put) الرئيسية، مقارنة بمثيلاتها من المشروعات المشابهة.

وفيما يتعلق بضبط التكاليف وتخفيضها فان (25٪) من المسؤولين ممن سئلوا حول مدى نجاح المشروعات العامة التي يتولون إدارتها في تحقيق هذا الهدف أجابوا بان مشروعاتهم قد نجت في تحقيقه، بينما أكدت إجابة (41٪) إن المشروع ناجح إلى حد ما، وأكدت إجابة (33٪) منهم إن المشروع ليس ناجحا في تحقيق الحد الأدنى للتكاليف (ملحق-د 1/32). وأما فيما يتعلق بتكاليف إنشاء المشروعات الصناعية، فانه بالرغم من إجماع المختصين على قبول نسبة تكاليف للمشروعات الصناعية في المنطقة

تزيد بحوالي 50٪ عن تكلفة إنشاء مثيلاتها في أوروبا الغربية، إلا أنه من الناحية الواقعية كثيرا ما تكلفت مشروعات المنطقة نسبة أعلى من هذا بكثير لدرجة أنها أحيانا تصل إلى ضعف أو اكثر من الضعف بالقياس إلى تكلفة أي مشروع مماثل في الدول الصناعية.

وبالنظر إلى أداء الرقابة من خلال الاطلاع على نتائج تشغيل المشروعات العامة التجارية، أخذا بالاعتبار رأسمالها والموارد والإمكانيات المتاحة لها، فإننا نلاحظ بشكل عام انخفاض كبيرا في أرباحها مقارنة بأرباح المشروعات المماثلة والمنافسة لها .فصناعة النفط الوطنية-على سبيل المثال والتي تم امتلاكها من اجل توجيهها لتحقيق أهداف اقتصادية واستراتيجية-ما زالت بكل أسف بعيدة عن تحقيق تلك الأهداف.

ففي حين تحقق شركات النفط العالمية أرباحا خيالية من جراء تصنيع النفط الخام والمتاجرة به بعد شرائه من الشركات الوطنية-والتي كان من الممكن أن تقوم هي بذلك تدريجيا-في أن معدل العائد في شركات النفط الوطنية وكذا القيمة المضافة بالنسبة لبرميل النفط الخام المتوفر لها متدنية إلى حد كبير إذا ما قورنت بالقيمة المضافة التي تحققها شركات النفط العالمية.

والقطاع الرئيسي الثاني الذي نجد أن عائده متدن يتمثل في المؤسسات المسؤولة عن إدارة وتشغيل الاحتياجات النقدية لدول المنطقة.

فقد سبقت الإشارة في الفصل الأول إلى أن العائد النقدي لاستثمارات هذا القطاع قد انخفض من 11٪ عام 1972 م الى5 ,7٪ عام 1977م [(3)].

من هذا يتبين لنا قصور أجهزة الرقابة الحالية عن توفير الشروط اللازمة لنجاح المشروعات العامة وتوجيهها بشكل إيجابي. وانطلاقا من أهمية توضيح دور الرقابة على هذه المشروعات، وتأثيرها على مدى تحقق الاستقلال الضروري لنجاحها، فانه لابد من التعرف على بعض الأمور التي تشكل عقبات في نظام الرقابة الحالي بالمنطقة، وتتمثل في: الوصاية على المشروعات العامة-شكلية الرقابة-انعدام تأثيرها.

الوصاية على المشروعات العامة:

تنطلق أجهزة الرقابة في المنطقة من حق وصايتها على المشروعات العامة، ومن هنا فإنها تميل إلى توجيه الإدارة التنفيذية توجيها مباشرا.

ومثل هذا المنطلق يتعارض-ولا شك-مع مبادىء الإدارة العملية فضلا عن انه أدى إلى عدم تحقق استقلال المشروعات من الناحية الفعلية. والواقع إن الشعور بحق الوصاية-من قبل أجهزة الرقابة-إنما هو انعكاس لفلسفة اجتماعية سائدة في مجتمعاتنا العربية، فالوصاية هي منطلق العلاقات الاجتماعية وأساس التعامل التقليدي بين المستويات المختلفة في المجتمع، سواء أكان هذا بين رب الأسرة وأفرادها، أو بين المدرس والطالب، أو بين الحاكم والمحكوم.

شكلية الرقابة:

تفتقر أجهزة الرقابة في المنطقة إلى التنظيم والقدرة القيادية والفعالية. فمن حيث دقة التنظيم وتحديد الجهات والمستويات نلاحظ وجود تداخل فيما يتعلق بالجهات التي تتولى الرقبة، ووجود تكرار فيما يتعلق بقيام كل من هذه الجهات بعمل غيرها.

ومن حيث القدرة القيادية، فان مستوى كفاءة كثيرين من الأشخاص المسؤولين عن أجهزة الرقابة وخبرتهم واهتماماتهم لا ترقى إلى مستوى ما هو مطلوب وواجب في الشخصية الموجهة.

وهذا ناتج عن حداثة تجربة هؤلاء، وافتقار مؤسسات الرقابة إلى فنون وأساليب الرقابة العلمية ونظمها.

كما أن أغلب المسؤولين عن الرقابة في مستوى اقل خبرة وكفاءة من المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة، وتغلب عليهم صفة المنفذين اكثر من صفة الوجهين.

ومن حيث الفعالية، فان الرقابة الحالية على المشروعات العامة تقوم-أساسا-على رقابة الإجراءات وليس على رقابة النتائج.

ومن هنا فإننا نلاحظ إصرارا متزايدا-في أغلب الأحيان-على اتباع إجراءات لا تتناسب مع طبيعة المشروع، ولا تنسجم مع مبدأ إنشائه، باعتباره وحدة مستقلة من الناحيتين المالية والإدارية مما استوجب تعيين مجلس مختص لإدارة مثل هذا المشروع.

والواقع أن أجهزة الرقابة لم تؤكد على تحديد الأهداف المرحلية للمشروعات، وغالبا ما تغاضت عن حقها في تعيين الأشخاص المناسبين لإدارة المشروعات.

كما أنها لم تعمل على إيجاد وتطوير أجهزة قادرة على تقييم الأداء بشكل إيجابي، يستهدف التأكد من النتائج وتقييمها للأداء في ضوء الإمكانيات المتاحة لإدارة المشروع. وعوضا عن هذا فإنها ركزت على أسلوب الرقابة الإجرائية، على حساب رقابة النتائج، وبهذا تكون قد تحولت إلى رقابة شكلية.

انعدام الأثر:

مما يؤكد قصور أجهزة الرقابة المركزية الراهنة عن أداء وظيفتها الشعور العام بانعدام تأثيرها على مراكز الأشخاص المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة ومكافآتهم (ملحق-د 1/37).

كما أن ضعف تأثيرها على إعادة تنظيم المشروعات أو أجهزتها هي يقلل من الاهتمام بها نظرا لكونها-في هذه الحالة-وسيلة غير فعالة وغير مجدية.

مثل هذه الأمور تخلق-ولا شك-نوعا من الإحباط لدى المسؤولين عن أجهزة الرقابة، وهذا ما يصرفهم عن تشخيص عقبات الأداء ومشكلاته الجوهرية ويدفعهم إلى التركيز على إجراءات الرقابة الشكلية، في محاولة منهم لمعالجة السلبيات جزئيا.

أفاق البحث عن نظام فعال للرقابة

إن إيجاد نظام فعال ومجد للرقابة يتطلب تحديد طبيعة النشاطات التي يجب أن يعهد بها لمشروعات عامة. كما يتطلب طرح تصور لوظيفة الرقابة على المشروعات العامة وهيكلها التنظيمي المقترح.

أ-تحديد طبيعة النشاطات التي يجب أن يعهد بها لمشروعات عامة.

انه لمن الضروري أن توجد أسس موضوعية ومنطقية مقبولة، يتم على أساسها تحديد تبعية أي نشاط عام للإدارة العامة، أو فصله عنها وتشكيل وحدة ذات شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، لتتولى إدارته، ولا يصح بأي حال من الأحوال أن يكون الدافع لإنشاء المشروعات العامة-كما سبقت الإشارة-هو مجرد رغبة في الانسلاخ عن الإدارة العامة، من اجل الابتعاد عن الروتين الحكومي وبطئ الإجراءات، أو تدني شروط الخدمة

وما إليها.

بل إن قيام المشروع العام يجب أن يكون تعبيرا عن وجود نشاط عام يختلف من حيث طبيعة إنتاجه وغرضه وإيراداته عن النشاطات التي تقوم بها الإدارة العامة مباشرة.

ولمزيد من إيضاح طبيعة النشاط الذي يجب أن يعهد به إلى أي مشروع عام في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط، فانه يتحتم الاسترشاد بتعريف يقوم على أساس طبيعة إنتاج النشاط والغرض منه ومدى كفاية إيراداته لسد نفقاته، ويرتكز هذا التعريف على كون المشروع العام كيانا قانونيا مستقلا تمتلكه كلية أو تمتلك أغلب أسهمه جهة عامة، تقوم بتشغيله كوحدة إنتاج مباشر بغرض توفير سلع وخدمات أساسية تتمتع بقيمة نقدية، تكفى لسد النفقات الجارية للمشروع، بالإضافة إلى استهلاك رأس المال ومخصصات الاحتياطات القانونية على الأقل (المشروع العام غير التجاري)، أو بغرض القيام بإنتاج يستهدف تحقيق ربح. (المشروع العام التجاري).

وهذا التعريف يضيق نطاق النشاطات التي ينبغي أن تكون على شكل مشروع عام، نظرا لأنه يستبعد النشاطات العامة ذات الإنتاج المباشر في حالة عدم التزامها بتحقيق إيراد مباشر يغطي تكاليفها، و يقع ضمن هذه النشاطات المستبعدة-في الوقت الحاضر-اغلب نشاطات المنافع والمرافق العامة القائمة في دول المنطقة.

حيث أنها مازالت تعتمد في سد نفقاتها الجارية-بشكل شبه مطلق-على إيرادات النفط بدلا من اعتمادها على إيراداتها الذاتية. وهذا التحديد على ما يبدو فيه من اختلاف-مقارنة بأوضاع المنافع والمرافق العامة في دول العالم الأخرى-له ما يبرره نظرا لوضع المنطقة الخاص. فبينما يتوقع أن تسد هذه المنافع العامة في دول العالم الأخرى نفقاتها الجارية بالإضافة إلى استهلاك رأس المال والاحتياطات القانونية على الأقل، فان إيراداتها المباشرة في دول المنطقة لا تمثل سوى نسبة ضئيلة من نفقاتها الجارية.

لذا فان إعطاءها الشخصية القانونية المستقلة والاستقلال الإداري والمالي-في الوقت الذي تقوم فيه ميزانية الدولة بتحمل معظم نفقاتها-لهو أمر غير مقبول من دوائر الحكومة ووزاراتها.

لأن مثل هذا الاستقلال يبدو وكأنه محاولة للانسلاخ عن نظام الخدمة

المدنية وشروط التوظيف وأصول الإجراءات المطبقة في الإدارة العامة. ولكي نتجنب نمو روح العداء بين المشروعات العامة وأجهزة الإدارة العامة فان التعريف الذي حددناه يستبعد النشاطات العامة ذات الإنتاج المباشر من حظيرة المشروعات العامة، إلى أن تنظم بشكل يوجب عليها تدريجيا أن تسد نفقاتها الجارية بالإضافة إلى استهلاك رأس المال ومخصصات الاحتياطات القانونية.

والتعريف الذي سبق أن اقترحناه يستلزم توافر شرطين أساسيين في أي نشاط عام، حتى يتسنى تنظيمه على شكل مشروع عام. هذان الشرطان هما:

1- أن يقوم هذا النشاط بإنتاج مباشر، أي أن يقوم بنشاط يمكن تحديد المستفيد من إنتاجه بشكل واضح، يسمح بتحميل المنتفع ثمن المنفعة المتحققة له مباشرة.

هذا الشرط ينطبق على المنافع العامة-كالماء والكهرباء والبريد والبرق والنقل والموانئ.. الخ-كما ينطبق على وكالات وبنوك التنمية والتسليف وغيرها من المؤسسات المالية والاستثمارية، إلى جانب انطباقه على كافة المشروعات العامة التجارية،وفي الوقت نفسه فانه لا ينطبق على النشاطات التي يكون معظم إنتاجها غير مباشر كالوظائف التقليدية للدولة، والوظائف الوقائية مثل الخدمات الصحية والثقافية والتعليمية وخدمات حماية البيئة.

2- أن يهدف النشاط-من حيث المبدأ-إلى تحقيق إيرادات مباشرة، تكفي لسد نفقاته الجارية، بالإضافة إلى استهلاك رأس المال ومخصصات الاحتياطات القانونية.

والمقصود بالإيرادات المباشرة هنا القيمة النقدية التي يكون المنتفع مستعدا لدفعها والتي تبرر-في العادة-للمشروع إنتاج وتوصيل السلعة أو الخدمة إلى المستهلك.

ب-وظيفة الرقابة على المشروعات العامة وهيكلها التنظيمي المقترح:

سبقت الإشارة إلى أن الدولة تقوم بنوعين من الرقابة على المشروعات ا لعامة:

رقابة الدولة باعتبارها حامية للمصلحة العامة. وتقوم بها من خلال أجهزة الإدارة العامة، وهي ليست قاصرة على المشروعات العامة وحدها،وإنما تشمل أيضا كافة نشاطات المجتمع بما فيها المشروعات الخاصة والمشتركة والتعاونية.

رقابة الدولة باعتبارها مالكا للمشروعات العامة.

ويختلف غرض هذه الرقابة وفلسفتها ووسائلها عن الأولى.

الأمر الذي يتطلب وجودها في وقت واحد ويحتم ألا يكونا مندمجين في جهاز واحد.

فرقابة المالك يفترض فيها التأكد من أن النتائج التي يحققها المشروع ترقى إلى مستوى الأهداف التي وظفت الاستثمارات بغية تحقيقها.

وهي لذلك تهتم أساسا بالنتائج المتحققة، لا بالكيفية التي يجب إتباعها من اجل تحقيق النتائج.

وتركز هذه الرقابة على توفير البيئة والشروط والموارد اللازمة للمشروع من اجل تمكينه من رفع كفاءته الإنتاجية وتحقيق أعلى مردود مالي واقتصادي ممكن، مقارنة بالموارد المالية والبشرية المتاحة له.

والمالك يسعى إلى تحقيق أهدافه من خلال النتائج التي تحققها مشروعاته، وفقا للنظم والقوانين السائدة في المجتمع.

وبذلك فانه من الطبيعي أن يتجه المالك إلى التركيز على توفير رقابة إيجابية مجدية، تهتم بالنتائج وتدعم روح المبادرة والإبداع اللازمة لمواجهة التحديات التقنية والإدارية والاقتصادية التي تواجهها المشروعات المعاصرة.

ومع التطورات التقنية والاقتصادية الحديثة كبر حجم المشروعات. وانفصلت الإدارة عن الملكية، واصبح دور المالك محددا بثلاثة مجالات، يمارسها من خلال الجمعية العمومية أو ما يناظرها. أول مجال من هذه المجالات وأهمها:

اختيار الأشخاص المناسبين وتفويضهم لإدارة المشروع نيابة عن المالكين. والثاني: يتمثل في التيقن من وجود سياسة عامة تحدد أهدافا مرحلية يمكن التأكد من تحقيقها. وثالث هذه المجالات: تقييم الأداء من خلال النظر إلى النتائج المتحققة، مقارنة بالأهداف المحددة وبالتالي. المثوبة أو العقوبة بناء على هذه النتائج.

وحتى يتسنى للمشروعات العامة أن تؤدي دورها الاقتصادي، فان رقابة الدولة-باعتبارها مالكا للمشروعات العامة-لا يصح أن تختلف كثيرا عن رقابة أي مالك لمشروعاته.

فالدولة أنشأت المشروعات، وفصلتها عن الإدارة العامة. وأعطتها الشخصية المعنوية، بحكم اختلاف هذه المشروعات من حيث الغرض، وطبيعة النشاط، وقدرته على سد النفقات من إيراداتها المباشرة،وبذلك أوجبت الدولة عليها إدارة شئونها الداخلية بالطريقة التي تمكنها من تحقيق النتائج المطلوبة منها.

ومن هنا فان فلسفة الدولة من الرقابة التي تمارسها على المشروعات العامة، وأساليب هذه الرقابة يجب أن تكون منسجمة مع مبررات إنشاء المشروعات العامة، وتكليف إدارة مستقلة لتوجيهها بدلا من ترك ذلك ضمن أجهزة الإدارة العامة من وزارة أو إدارة.

ولذلك فان أول ما يجب توفيره للمشروعات العامة في المنطقة هو فصل تبعيتها المباشرة لوزارة أو لوزير، ثم إيجاد نظام للرقابة العامة عليها يوفر لها الحد الضروري من الاستقلال. وهناك اكثر من شكل تنظيمي يتيح تحقيق ذلك إذا ما توفرت الإرادة.

وانطلاقا من وضع المنطقة، وندرة الكفاءات فيها، فان نظام الرقابة المقترح يجب أن يرتكز أساسا على التبسيط والوضوح والحزم والاهتمام باختيار الأشخاص والنظر للنتائج اكثر من الاهتمام بالقيود الإدارية، وكثرة الإجراءات، وتعدد مستويات الإشراف والرقابة وسيادة روح المجاملة.

وفي الشكلين (2/3)، (2/4) نقترح موقع المشروعات العامة وعلاقاتها بأجهزة الدولة.

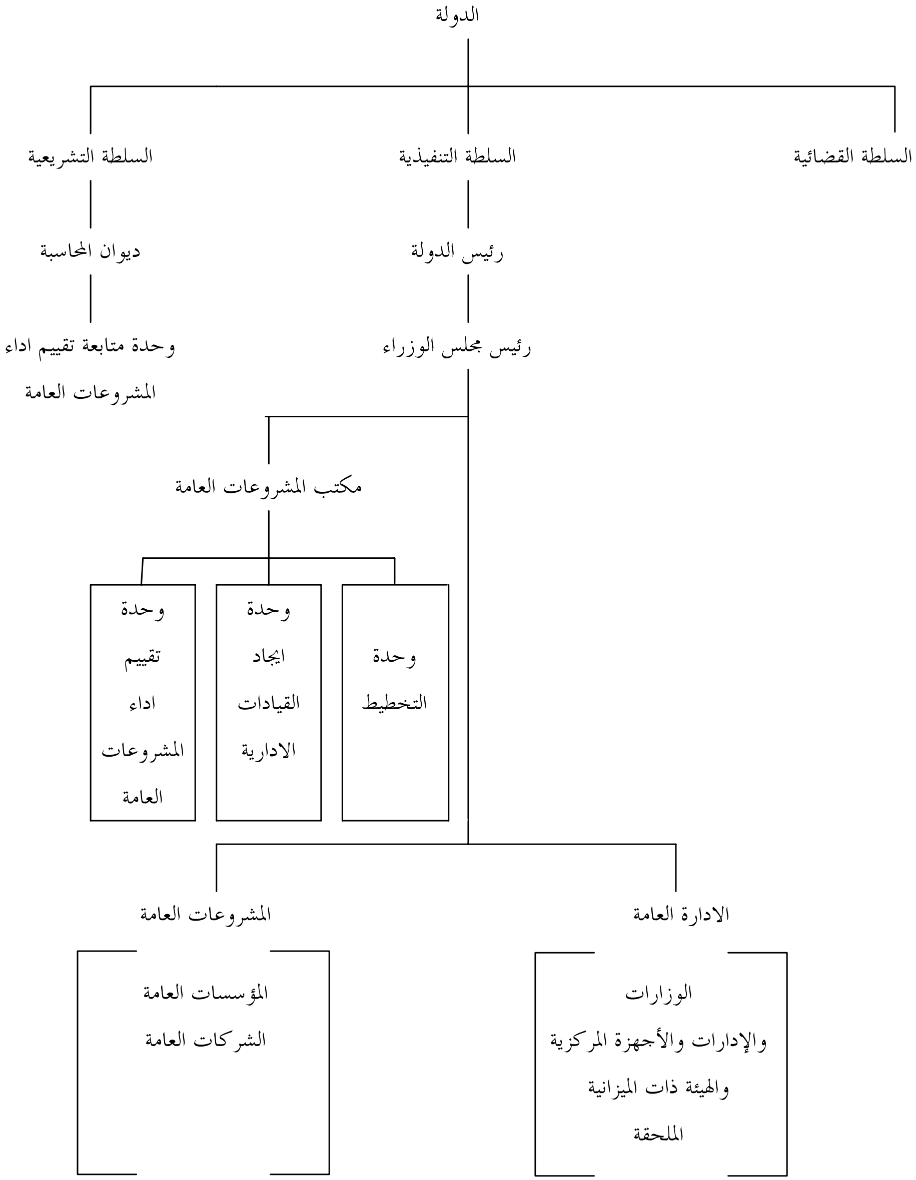
ثم نطرح بدائل مقترحة لهيكل تنظيم الرقابة على المشروعات العامة.

يتضح من الشكل 2/3 أن الموقع المقترح للمشروعات العامة وعلاقاتها بأجهزة الدولة الأخرى يقوم على الأسس التالية:

1- المشروعات العامة تابعة للسلطة التنفيذية. وتتميز هذه التبعية

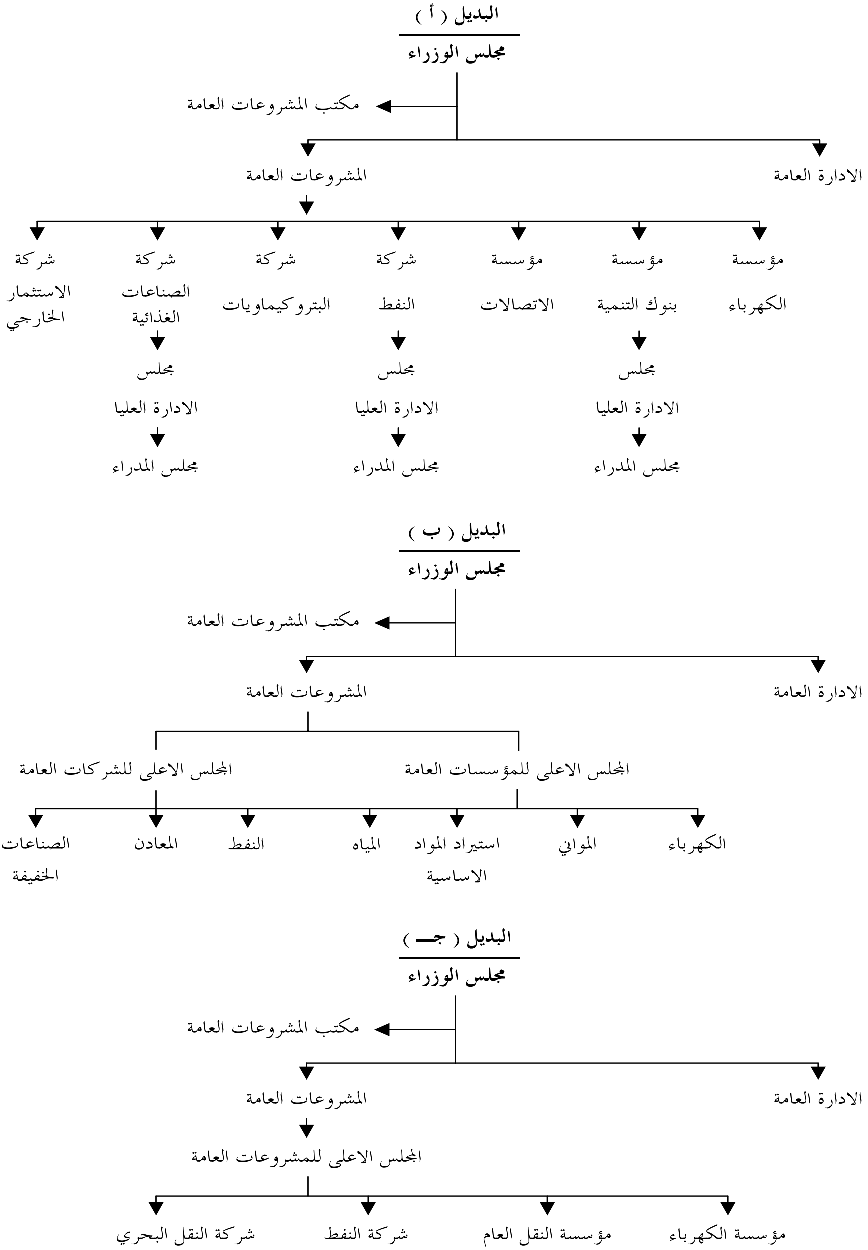
شكل 3/2

موقع المشروعات العامة وعلاقتها بأجهزة الدولة الأخرى



شكل 4/2

البدائل المقترحة لهيكل تنظيم الرقابة على المشروعات العامة



بشرطين: أولهما أن المشروعات العامة لا تتبع الإدارة العامة وبالتالي فإنها ليست تابعة لوزارة أو لوزير، وإنما تتبع مجلس الوزراء مباشرة. وثانيهما إن تبعية المشروعات العامة لمجس الوزراء تختلف عن تبعية أجهزة الإدارة العامة له فالتبعية فيما يتعلق بالمشروعات تبعية غير مباشرة حيث يقوم مجلس الوزراء بتكليف مجلس مختص لإدارتها.

ويجب إن يساعد مجلس الوزراء في القيام بمهامه في هذا الصدد سكرتارية فنية غير تنفيذية، تسمى مكتب المشروعات العامة (Bureau of Public Enterprises) ويتفرع عن هذا المكتب ثلاث وحدات متخصصة، تتضافر- فيما بينها-لمساعدة مجلس الوزراء في القيام بما يلي:

- وضع مؤشرات التخطيط وسياسات التوجيه والتنسيق الخاصة بالمشروعات العامة.
- إيجاد قيادات إدارية والمساعدة في عملية اختيارها.
- تقييم أداء المشروعات العامة العليا للإدارة بشكل موضوعي ومتابعة تقييم أداء المشروعات بناء على الغرض المحدد لها ورفعه للسلطات التشريعية من خلال مجلس الوزراء.

2- المشروعات العامة وعلاقتها بالسلطة التشريعية:

يجب أن تتوفر للسلطة التشريعية وسيلة لمتابعة تقييم أداء المشروعات. ووسيلة السلطة التشريعية لتحقيق ذلك تتمثل في تشكيل لجنة خاصة للمشروعات العامة، بالإضافة لما يمكن أن يقوم به ديوان المحاسبة مباشرة أو عن طريق وحدة متخصصة في متابعة تقييم أداء المشروعات العامة.

3- تتحدد صلاحيات أجهزة الإدارة العامة في الرقابة على المشروعات بحكم كونها حامية للمصلحة العامة، أسوة بحق رقابتها الشاملة على كافة النشاطات الأخرى للمجتمع.

4- انه لمن الضروري أن يتعرف الرأي العام على أداء المشروعات العامة. ويمكن للرأي العام أن يتابع هذا من خلال الصحافة ووسائل الإعلام والنشر والدراسة، ولكي تكون هذه المتابعة فعالة ومفيدة فانه لابد من توفر شرطين،هما حرية الكلمة المسئولة وتوفر المعلومات الصحيحة بصورة ميسرة، وتوفر الوثائق والإحصاءات بشكل منتظم.

ويمكن من خلال الاستعانة بالشكل (2/4) أن نطرح تصورا عاما للبدائل

المقترحة وبعض الأسس التنظيمية التي يستند إليها هذا التصور، وهي ما نستطيع إجماله فيما يلي:

1- إن البدائل الثلاثة كلها تؤكد على تبعية المشروعات العامة لمجلس الوزراء مباشرة.

2- إن البدائل الثلاثة تختلف من حيث درجة المركزية، ففي حين تتبع كل مؤسسة أو شركة مجلس الوزراء مباشرة في البديل (أ)، تنقسم المشروعات العامة في البديل (ب) إلى قسمين رئيسيين هما: قسم المؤسسات العامة (المشروعات العامة غير التجارية) وقسم الشركات العامة (المشروعات العامة التجارية) و يشرف على كل منهما مجلس أعلى للإدارة. أما البديل (ج) فانه يتطلب قيام مجلس أعلى واحد لجميع المشروعات العامة تتبع له كافة المؤسسات والشركات العامة.

3- إن تنظم المشروعات العامة بموجب قانونين شاملين أحدهما ينظم المشروعات العامة غير التجارية، والآخر ينظم المشروعات العامة التجارية وان تحدد أشكال المشروعات، وعلاقتها وصلاحيات مجالسها المختلفة ومسئولياتها.

4- إن تتركز مسئولية الرقابة على المشروعات العامة في المجلس أو المجالس العليا للإدارة التي يجب إن تتخذ شكلا يتمتع بوظيفة تماثل وظيفة الجمعية العمومية ومجلس المحافظين أو الأمناء.

5- أن يتكون مجلس أو مجالس الإدارة العليا من عدد كاف من الأعضاء الحائزين على ثقة مجلس الوزراء ومن ذوي الكفاءة والسمعة الطيبة ومن المتعاطفين مع المشروع العام والمؤيدين لدوره في التنمية الاقتصادية، كما يجب أن يكون أغلبهم غير متفرغين فيما عدا نائب أو نواب الرئيس الذين يتولون منصب أو مناصب العضو المنتدب في المؤسسات أو الشركات العامة التابعة. ومن المستحب أن مجتمع مجلس الإدارة العليا من مرتين إلى أربع مرات في السنة الواحدة فقط، ويتولى الوظائف التالية:

- اعتماد الأهداف المرحلية والسياسة العامة للمشروع أو المشروعات ا لتابعة.

- تعيين وأعضاء نائب أو نواب الرئيس والعضو أو الأعضاء المنتدبين من داخل المجلس أو من خارجه كلما اقتضت الحاجة ذلك.

- اعتماد الخطط لتخصيص الموارد المالية المتاحة، وإنشاء المشروعات الجديدة، أو تصفية المشروعات الفاشلة.

- تعيين وإعفاء مجالس المدراء في المشروعات التابعة.

- مراجعة تقييم أداء المشروع أو المشروعات الأم والمشروعات التابعة.

- تعيين سكرتارية فنية وتحديد صلاحياتها حسب مقتضيات الحاجة.

6- أن يقوم مجلس الإدارة العليا بتعيين مجلس أو مجالس المدراء في المشروعات التابعة له، وتكليف نائب الرئيس أو أحد نواب الرئيس ليكون رئيسا لمجلس المدراء وعضوا منتدبا. ويكون للعضو المنتدب دور القيامة يساعده في هذا المجلس أعضاء كلهم أو اغلبهم مدراء تنفيذيون متفرغون.

7- أن تحدد لكل مشروع أهداف مرحلية معينة تعبر عن الغرض العام الذي أنشئ من اجل تحقيقه. وان تنشأ فيه وحدة نظامية لتقييم الأداء وتحديد النتائج حسب نظام فعال ومعبر عن حقيقة أدائه.

8- يستند التصور الذي طرحناه فيما سبق على عدم التمييز بين المشروعات العامة غير التجارية والمشروعات العامة التجارية من حيث الرقابة الخارجية للمالك. وتبقى هناك بعض الفروق التي تتطلبها طبيعة المشروعات نفسها. ومن هذه الفروق إيجاد نوع من التنسيق بين المشروعات العامة غير التجارية، والإدارة العامة وذلك عن طريق تعيين بعض كبار مسئولي الجهات المختصة في الإدارة العامة في عضوية مجالس الإدارة العليا، والفارق الثاني يتمثل في ضرورة اختلاف نظام الحوافز وشروط الخدمة وغيرها من النظم الإدارية والمالية في المشروعات العامة التجارية عن مثيلاتها في المشروعات العامة غير التجارية. ويتمثل كذلك في سهولة التعرف على كفاءة أداء المشروعات العامة التجارية من خلال العائد الذي تحققه، بينما يصعب-أحيانا-التعرف على كفاءة أداء المشروعات العامة غير التجارية بحكم أن غرضها الأساسي توفير سلع وخدمات أساسية تعبيرا عن سياسة عامة وليس تعبيرا عن دافع تجاري.

وبعد، فان محاولة استشراف آفاق وأسس نظام فعال ومجد للرقابة على المشروعات العامة يحتاج إلى الكثير من العمل في سبيل استيعاب التجربة الراهنة لدول المنطقة ومحاولة إيجاد الحلول المناسبة لمشكلاتها وذلك بهدف إيجاد شروط تحقق للمشروعات العامة فيها فرص النجاح.

والتصور السابق لعلاقات وهيكل تنظيم الرقابة على المشروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط يتطلب توفر شرط أولي لازم لإمكانية تحقيقية. هذا الشرط يتمثل في توفر إرادة كافية لدى القيادة السياسية والقيادة الإدارية تسمح بتطبيقه على صعيد الواقع العملي. ومثل هذه الإرادة يجب أن تلتزم بالبحث عن صيغ تنظيمية فعالة وتسمح بنمو روح النقد الذاتي والتقييم الموضوعي.

الإرادة الكافية لمقاومة إغراء الأعمال التجارية الخاصة-أو على الأقل- إغراء الأعمال التجارية المتعارضة. فالوضع السائد بالنسبة للجمع بين الوظيفة العامة والنشاط التجاري الخاص يشكل خطورة كبيرة على إمكانية النزاهة والتجرد الضروريين لتأدية مثل هذه الوظيفة بما توجبه المصلحة العامة. ومن هنا فانه يفترض عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة ومزاولة التجارة سواء أكان هذا بشكل مباشر أم بشكل غير مباشر، كما يفترض أيضا ألا يتجه النشاط التجاري للموظف العام إلى المجالات الشديدة الارتباط بطبيعة عمله.

إن الصفات الأربع السابقة يجب أن تتحلى بها الكوادر الإدارية المحلية، وكذلك فانه يجب أن تركز عملية الإعداد والتدريب والتربية على تشجيع القيادات الإدارية أن تلتزم بها. كما يجب تنمية البيئة الاجتماعية المثمنة لهذه الصفات والمشجعة على ممارسة النقد البناء.

2- تحديد المصادر المتاحة لتعبئه الكوادر المحلية:

تتمثل هذه المصادر المتاحة في ثلاثة مجالات تقليدية هي (1) موظفو الإدارة العامة (2) موظفو المشروعات العامة (3) رجال الأعمال. وتتمثل كذلك في مصدر رابع هو خلق كادر متخصص في إدارة المشروعات العامة. وهذه المصادر الأربعة يجب أن يستفاد منها-مجتمعة-مع التركيز على أكثرها فعالية حسب مقتضيات ظروف الندرة وضرورة توفير قيادة نوعية لهذه المشروعات العامة الحيوية. وحيث إن الكوادر التي تتيحها المصادر الثلاثة الأولى تنقصها الخبرة والتأهيل الكافي فانه لابد من التعرف على طبيعة الخبرة التي يكسبها كل من هذه المصادر لمنتسبين، ومعالجة أوجه النقص فيها من خلال الإعداد الذي يتوخى توفير شروط القيادة النوعية وفقا لما حددناه من قبل.

الإدارة العامة:

تعد الإدارة العامة-حتى الآن-مصدرا رئيسيا لتزويد المشروعات العامة بقياداتها الإدارية. سواء تمثل ذلك في أعضاء مجلس الإدارة غير المتفرغين أو في كبار المدراء التنفيذيين، مثل المدير العام والعضو المنتدب (تبين أن 49٪ من أعضاء مجالس الإدارة يعملون في وزارات الدولة ملحق د 1/ 13)، وبتزايد عدد المشروعات منذ مطلع السبعينات اصبح كبار المسئولين في

الإدارة العامة مثقلين بإدارة هذه المشروعات بشكل اثر على كفاءة أدائهم في وظائفهم الرئيسية، وأثر على المشروعات ذاتها. (58٪ من أعضاء مجالس الإدارة يشغلون عضوية ثلاثة مجالس أو اكثر-ملحق د 7/3). ولقد تأثر موظفو الإدارة العامة المكلفون بقيادة هذه المشروعات بمستوى الأداء في الإدارة الحكومية ونظمها الإدارية، ومما هو ملاحظ بالنسبة لموظفي الإدارة العامة أن معظمهم لم يعدوا بشكل نظامي ولم مجر تدريبهم مهنيا ولم يلحقوا ببرنامج تدريبي خاص يهتم بتوضيح أسس إدارة المشروعات، ويصقل المواهب اللازمة لهذا الغرض. كما يلاحظ أيضا أن تعيين موظف الإدارة العامة في عضوية مشروع عام إنما يهدف-في كثير من الأحيان-إلى تحسين الوضع المالي للموظف ومساواته بزملائه، اكثر من كونه تعبيرا عن ارتباط عمل المشروع بوظيفة مثل هذا الموظف واهتماماته. لذا فان الإدارة العامة-وان كانت مصدرا وفيرا لتعبئة الكوادر المحلية-تعد مصدرا يجب النظر إليه بحذر وبشكل موضوعي لا ينفصل عن الهدف المراد تحقيقه، من جراء إنشاء المشروعات العامة. وبذلك فان التأكد من انفتاح عقلية الموظف الحكومي وعدم تعوده على أساليب إدارية متخلفة وإجراءات روتينية عقيمة يجب أن يستحوذ على الاهتمام الكافي. كما يجب أن يكون تطوير كفاءة الموظف الحكومي وتدريبه لقيادة المشروعات الإنتاجية، وإخضاع تدرجه الوظيفي في الإدارة العامة والمسئوليات المستقبلية لتقييم أدائه وإنجازه لمتطلبات إدارة المشروع العام من بين الأمور الرئيسية التي يجب النظر إليها بعين الاعتبار.

المشروعات العامة:

تبين من المقابلات التي أجريت أن 30٪ من أعضاء مجالس إدارة المشروعات العامة قد أتوا من قطاع المشروعات العامة نفسه. وهذا يؤكد أهمية هذا المصدر، وتزايد الاعتماد عليه. خاصة في الكويت حيث تدرج كثيرون من موظفي المشروعات العامة واصبحوا يشكلون القيادات الإدارية لهذه المشروعات، وهذه التجربة تميزت بقدرة القيادات الإدارية على فهم طبيعة عمل المشروع ومعالجة مشكلاته في ضوء تجربتها السابقة وقوة ارتباطها بالمشروع. كما أن هذه التجربة أضافت حافزا هاما شجع الكفاءات الوطنية على العمل في المشروعات العامة، بدلا من اتجاهها إلى العمل في

الإدارة العامة،لم يمكن أن يؤخذ على هذه التجربة أمران: أولهما أنها كانت تعبيرا عن نظرة جديدة لم تثبت بعد. وقد أدت هذه النظرة إلى اختيار مجالس إدارة المشروعات العامة من بين العاملين فيها-كما هو الحال بالنسبة لشركة النفط الوطنية الكويتية وشركة الصناعات البتر وكيماوية وشركة نفط الكويت-ولم يكن ذلك نتيجة لسياسة دائمة تعمل على الاستفادة من المشروعات العامة في تدريب وإعداد قيادات إدارية متزايدة. و يلاحظ أيضا أن هذه القيادات تميل إلى تقليد موظفي الإدارة العامة وتثقل نفسا بالعمل وتشتت جهدها في عضوية العديد من مجالس إدارة الشركات التابعة. ثانيهما أن القيادات الإدارية التي برزت من بين العاملين في المشروعات العامة لا تتمتع بتعاون المسئولين الإدارة العامة، مما حول سلطتها إلى مستوى سلطة مجالس المديرين وليس إلى مستوى سلطة مجالس الإدارة،وجعل من تدخل وزارات الدولة، التي تعد بمثابة جمعيات عمومية، أمرا يوميا يمثله أحد المشاركين بدعوة الجمعية العمومية للانعقاد بشكل متكرر وغير منتظم.

رجال الأعمال:

يمكن أن يكون القطاع الخاص رافدا هاما، يزود المشروعات العامة، ولقد لعب رجال الأعمال-حتى الآن-دورا متواضعا في هذا الصدد من خلال مساهمتهم في إدارة المشروعات المشتركة، وأحيانا من خلال عضويتهم في مجالس إدارة بعض المؤسسات الهامة. وهذا المصدر أو الرافد يمكنه أن يوفر قيادات حريصة على تحقيق النجاح التجاري للمشروعات، عندما يكون القطاع الخاص مساهما فيها ويكون ربحه غير مضمون من الدولة. ورجال الأعمال-بهذا المعنى-يوفرون مصدرا جيدا للرقابة، ودافعا اكبر للمشروع العام، من حيث إعطاء الاعتبارات الاقتصادية أهمية وحرصا اكبر من حرص موظفي الإدارة العامة. ويمثل رجال الأعمال المهنيون مثل المحامين والمحاسبين والاستشاريين-على اختلاف اختصاصاتهم-مصدرا جيدا لدعم القيادات الإدارية للمشروعات العامة و يؤخذ عادة على رجال الأعمال أمران: أولهما روح المجاملة والدبلوماسية وأحيانا الانتهازية التي تفرضها المصالح الخاصة لرجل الأعمال، مما يجعل دوره في إدارة المشروع لا يرقى إلى الالتزام المطلق بمصلحته وإنما يحد من هذا الالتزام ما يترتب

من آثار على أعماله الخاصة وعلاقاته مع الآخرين، ثانيهما المبالغة في دفع المشروع فهو تحقيق الربح المحاسبي البحت حتى وان كان ذلك على حساب العائد الاقتصادي.

الكادر المتخصص:

استجابة لأهمية تعبئة كادر وطني وإعداده لقيادة المشروعات العامة بشكل مكثف وعاجل، وسعيا لتلافي عجز المصادر التقليدية الثلاثة السابقة من حيث توفير النوعية التي تحتاجها المشروعات العامة من القادة الإداريين، فانه من المجدي التفكير في تطوير مصدر غير تقليدي، يتمثل في إيجاد كادر وطني مخصص للمشروعات العامة ومتخصص في إدارتها يهدف إلى تمكين بلدان المنطقة من تركيز جهدها لتعبئة الكوادر، وترشيد سياستها المتعلقة بأساليب إعدادها وسبل تقييم أدائها بشكل مستمر وسليم يوفر حافزا لديها من اجل تطوير نفسها ويخلق بيئة صحية تنمو فيها القدرات القيادية وتتفتح المواهب، ويمكن أن يقوم بمهمة إيجاد الكادر المتخصص مكتب يتبع لأعلى سلطة مركزية مسئولة عن إدارة المشروعات العامة تحت اسم «وحدة إيجاد القيادات الإدارية للمشروعات العامة» كما هو موضح في الرسم البياني 2/ ويكون هذا المكتب مسئولا عن جذب العناصر ذات الإمكانيات القيادية من الخريجين الجدد، فضلا عن العناصر المناسبة من العاملين في الإدارة العامة والمشروعات العامة والقطاع الخاص، وإعدادها بشكل مستمر ومنهجي متدرج، من خلال إلحاقها بالمشروعات العامة، ومن خلال الدورات المركزة والمتخصصة في إعداد هذا النوع من القادة.

ج- ترشيد نظام الحوافز في قطاع الإدارة والقطاع الخاص:

الأمر الثالث الذي يجب التركيز عليه من اجل إمكانية تعبئة وإعداد الكوادر المحلية اللازمة لقيادة المشروعات العامة يتمثل في ضرورة ترشيد نظام الحوافز في قطاع الإدارة العامة والقطاع الخاص، بحيث تصبح المكافأة في هذين القطاعين معبرة عن الإنتاجية ومرتبطة بالجهد. إن المشروعات العامة تعمل ضمن مجتمع معين، وتتنافس مع بقية قطاعاته في جذب الكفاءات القيادية وبالتالي فان قدرتها على جذب العناصر التي تحتاجها وقدرتها على تطويرها ومن ثم قدرتها على الاحتفاظ بها تتوقف على مدى

الكفاية النسبية للحوافز التي يمكن توفيرها، ومما هو أساسي أيضا أنه من غير الممكن أن تفوق المكافأة-التي تقدمها المشروعات العامة الاقتصادية لمنتسبيها-الإنتاجية التي يحققونها، وإلا أوقعت نفسها في مصيدة الاعتماد على المعونات الحكومية بشكل مستمر، وحادت بهذا عن الغرض الذي أنشئت من أجله. وهكذا تجد المشروعات العامة نفسها بحكم طبيعتها الاقتصادية مقيدة من حيث حجم ونوع الحوافز التي يمكن أن توفرها. فالمكافأة المالية في هذه المشروعات لا يجوز أن تفوق الإنتاجية، والتدرج الوظيفي لا يتحقق والصلاحيات والمسئوليات لا يجوز منحها إلا إذا اصبح الفرد قادرا على ممارستها مهنيا وإداريا. وحيث إن الكسب المالي في قطاع الإدارة العامة والقطاع الخاص ليس مرتبطا بالإنتاجية ولا متوازيا مع الجهد وحيث إن التدرج الوظيفي ومنح الصلاحيات لا يرتبطان بسجل إنجاز الفرد وتنوع خبراته وتعمقها، فان المشروعات العامة-نتيجة لالتزامها بالدور الإنتاجي وضرورة تصرفها على أسس اقتصادية-غير قادرة على مجاراة هذين القطاعين، وبالتالي فانه لا يمكنها أن تجذب-بشكل كاف-الكوادر المحلية اللازمة لقيادتها، وهكذا نجد أن الحل الصحيح لمشكلة انصراف الكوادر المحلية عن المشروعات العامة يتطلب عدم مجاراة نظام الحوافز الحالي، المتبع في كل من الإدارة العامة والقطاع الخاص، وبما يتضمنه من سلبيات. وإنما يجب العمل على إصلاح هذا النظام في كل منهما. وترشيده بحيث يصبح الكسب المادي والمعنوي تعبيرا عن الإنتاجية الاجتماعية للفرد، ومتكافئا اقتصاديا مع مردود جهده. بل إن الحل في في تغيير نظام الحوافز في قطاع الإدارة العامة والقطاع الخاص، بحيث تصبح فلسفته ومنطلقاته قائمة على أسس إنتاجية واقتصادية مرتبطة بهدف المجتمع في تنمية اقتصاده وتأمين مستقبل تطوره.

إمكانية ترشيد سبل إيجاد القيادات الإدارية

وبعد، فما هي الرؤية التي يمكن استشرافها ؟ وما الحلول التي يمكن تلمسها من اجل إيجاد قيادات إدارية قادرة على تمكين المشروعات العامة من أداء دورها ؟.. إن هذه الرؤية وهذه الحلول لابد أن ترتفع إلى مستوى

أهمية الدور الذي يجب على قيادة المشروعات العامة في المنطقة أن تؤديه. خاصة وأن هذا الدور يكتسب أهميته من أهمية الدور الاستراتيجي الذي يفترض أن تقوم به المشروعات العامة للإسراع بعملية تنمية الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية. وهذا ما سبق أن ناقشناه في الفصل الأول. أما طبيعة الوظيفة ومواصفاتها العامة فإنها مشتقة أيضا من ضرورة وجود توازن بين الرقابة على المشروعات العامة واستقلالها الإداري، وبالتالي ضرورة إيجاد قيادة إدارية مسئولة وقادرة على المبادرة والخلق وتحمل المسئولية، يتم تقييم أدائها من خلال النتائج لا من خلال تقييدها بإجراءات ونظم ولوائح تشل من قدرتها. وهذا ما ناقشناه في الفصل الثاني.

إن دور القيادة الإدارية للمشروعات العامة في المنطقة لابد أن يتحدد انطلاقا من ضرورة معالجة خلل الهيكل الاقتصادي والإنتاجي، وكذلك من حقيقة كون الثروة النفطية ثروة يجب إعادة استثمارها في مشروعات إنتاجية اقتصادية، وذلك كله ضمن سيادة بيئة اجتماعية وإدارية لا تملك فيها أجهزة التخطيط المركزية الإمكانيات الكافية، ولا تتوفر لها شروط الفعالية اللازمة للقيام بوظيفة التخطيط لاستراتيجي اللازم للمشروعات الاقتصادية. ولذلك فان وظيفة هذه القيادات الإدارية تتضمن-بالضرورة-مهمة التخطيط الاستراتيجي، بالإضافة إلى مهمة إنجاز أعمال التشغيل المعتادة. ومن هنا فان وظيفتها-بحكم الطبيعة الخاصة للمنطقة وأهمية دور المشروعات-تختلف عن وظيفة القيادات الإدارية للمشروعات العامة في كل من نظام التخطيط المركزي والنظام الذي تقع فيه عملية التنمية الاقتصادية على كاهل القطاع الخاص. فن ذلك أن وظيفة القيادة الإدارية ي نظام التخطيط المركزي السائد في دول المعسكر الشرقي تماثل دور مدير المصنع Factory manager وتتركز وظيفة الإدارة هنا على إنجاز الخطط الموضوعة، بينما يكون التخطيط الاستراتيجي للمشروعات بيد أجهزة التخطيط المركزية. هذا في حين أن دور القيادة الإدارية للمشروعات العامة في الدول التي يقوم فيها القطاع الخاص بمهمة قيادة قطاعات الإنتاج الرئيسية، و يتحمل مهمة أداء الدور الاستراتيجي في عملية التنمية يصبح دورا مماثلا لدور الإدارة المتوسطة middle management وبالتالي تتركز مهمة التخطيط الاستراتيجي في هذا النوع من النظام بيد الوزارة المختصة

التي يتبعها المشروع، وذلك تعبيرا عن كون الوظيفة التي يؤديها المشروع العام هي امتداد لوظيفة الإدارة العامة التقليدية وليست دورا متميزا أو أساسيا يعول عليه في خلق الهيكل الإنتاجي اللازم لعملية التحول الاقتصادي.

مما سبق يتضح أن وظيفة قيادة المشروعات العامة في المنطقة تتطلب امتلاك هذه القيادة لصلاحية التخطيط الاستراتيجي في جو بعيد عن المركزية، كما هي الحال بالنسبة للقيادات الإدارية في القطاع الخاص، حين يكون هذا القطاع هو الجهة التي يعول عليها في القيام بالدور الاستراتيجي في التنمية، أن على هذه القيادات أن تؤدي دورا مماثلا لدور القيادات الإدارية في مشروعات الإنتاج الاقتصادي الرئيسية الخاصة. والاختلاف الرئيسي يكمن في طبيعة المؤثر وليس في طبيعة الوظيفة. فالمؤثر بالنسبة للمشروعات العامة في المنطقة يجب أن يتعدى مجرد الربح المحاسبي إلى مؤثر رئيسي اكثر تعبيرا من الناحية الاقتصادية واكثر التصاقا بالمصلحة العامة. وهذا المؤثر يتمثل في «الربح الاقتصادي الحقيقي» «net economic profit» المتأتي للاقتصاد الوطني من جراء تشغيل المشروع.

كما يتضح مما سبق أن المتطلبات العامة لوظيفة القيادة الإدارية في المشروعات العامة في المنطقة تتضمن القيام بوظيفة التخطيط الاستراتيجي إلى جانب إنجاز الخطط وتنفيذها. وهذا التوصيف هو نقطة الانطلاق في تلمسنا للحلول المناسبة للنقص الكمي والنوعي ني وجود قيادات إدارية محلية للمشروعات العامة تتمثل في رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب وأعضاء مجلس الإدارة. وسوف يتم تناول هذه الرؤية من خلال التعرض لمسألة التعبئة، ومسألة الأعداد والتقييم ومسألة الاختيار، وأخيرا مسألة الحوافز اللازمة لفعالية هذه القيادات الإدارية.

أ-التعبئة:

يجب إيجاد جهاز فعال يتولى عملية تعبئة الأفراد ذوي الإمكانيات القيادية الذين تتوفر فيهم الشروط الأساسية وذلك من جميع المصادر المتاحة كما سبق أن بيننا.

ويفضل أن يكون مثل هذا الجهاز جهازا دائما ذا منهج واضح يقوم على أسس علمية فعالة، يتم بواسطتها التعرف على الإمكانيات القيادية العاملة

في الإدارة العامة أو المشروعات العامة أو القطاع الخاص أو من الخريجين الجدد وتعبئتها من اجل خلق كادر محلي متخصص في إدارة المشروعات العامة. وخطة إيجاد هذا الكادر المتخصص-كما سبق إيضاحها-تتم بواسطة المكتب المركزي الذي اقترحنا تسميته «وحدة إيجاد القيادات الإدارية» ويجب أن يكون تابعا لأعلى سلطة مركزية فنية أو سياسية مسئولة عن إدارة المشروعات العامة مثل «مكتب المشروعات العامة» أو رئيس مجلس الوزراء أو «المجلس الأعلى للمشروعات العامة».

ب-الإعداد:

إن عملية الإعداد والتقييم تشكل محور الحل المقترح، وعلى سلامة أسلوب كل منها يتوقف مستقبل المشروعات العامة وتقوم «وحدة إيجاد القيادات الإدارية» بمهمتي إعداد وتقييم أداء الكادر المتخصص في إدارة المشروعات العامة. وتنقسم مهمة الإعداد إلى مرحلتين: أولاهما مرحلة التدريب الأساسي، وثانيتهما مرحلة التطوير المستمر. وتهدف هاتان المرحلتان إلى إعداد الفرد للقيام بوظيفة القائد الإداري، القادر على التخطيط الاستراتيجي وتنفيذ الخطط.

تبدأ مرحلة التدريب الأساسي مع بداية ارتباط الفرد بالوحدة المقترحة وقد تستلزم تفرغه الكلي أو تقتصر على تفرغ جزئي، ويهدف هذا التدريب إلى استكمال نواحي الضعف الأساسية في خبرات الفرد، وتتحدد مدة التدريب الأساسي وفقا لمقتضيات الحاجة، ويجب أن يشمل هذا التدريب التعريف بوظائف مجلس الإدارة والعضو المنتدب ورئيس مجلس الإدارة ووظائف الإدارة الوسطى، من خلال الممارسة والدورات النظرية الموجهة والمكثفة. هذا إلى جانب التثقيف الإداري والتقني والاقتصادي العام والتعريف بدور المشروعات العامة في التنمية ومدى اختلافها من حيث الهدف والأسلوب عن كل من الإدارة العامة والقطاع الخاص. وبعد إتمام هذا التدريب الأساسي يوضع الشخص في الموقع الذي يناسبه داخل أحد المشروعات العامة بناء على قدرته الفعلية وكفاءته القيادية، وقد يكون هذا الموقع هو الإدارة الوسطى وقد يكون أدنى من ذلك أو أعلى منه. وفقا لما يتناسب مع ميوله وخبراته العلمية وقدرته على التدرج في القيادة.

وبعد وضع الكادر في موقع المسؤولية تبدأ عملية التطوير المستمر الذي

يهدف إلى إغناء تجربة القائد الإداري وتوسيع أفقه بشكل يتيح له اكتساب خبرات، ويوفر له أدوات تقنية تمكنه من زيادة فعاليته ورفع مستواه القيادي. كما أن مثل هذا التطوير المنهجي المستمر يوفر للمجتمع قادة واعين مسئولياتهم، قادرين على أدائها، عارفين بسبل تحقيق التنمية الاقتصادية والتطور الاجتماعي.

وتأتي وظيفة تقييم أداء الأفراد مصاحبة لجهود التدريب والتطوير وتهدف إلى تحديد نقاط القوة والضعف في الأداء وتتيح الفرصة-في الوقت المناسب-لتقوم الاعوجاج وتنمية الواهب وترسيخ الإيجابيات. ونتائج التقييم أيضا هي المادة التي يجب أن يتم-بناء عليها-تخطيط التدرج الوظيفي للأفراد واختيارهم موضوعيا لملء الواقع القيادية في قطاع المشروعات العامة.

جـ- الاختيار

إن عملية اختيار القادة الإداريين يمكن اعتبارها-بحق-أهم عنصر مؤثر على مستقبل! المشروعات العامة. وهي-إلى جانب ذلك-اكثر المسائل تأثيرا على عملية التعبئة والإعداد ونظام الحوافز. وانه بقدر موضوعية الاختيار يعبر المجتمع عن مدى تبلور إرادة التنمية لديه، وذلك عن طريق وضع الرجل المناسب في المكان المناسب وفضلا عن هذا فان موضوعية اختيار القادة الإداريين تمثل أيضا أهم حافز للكوادر الوطنية من اجل رفع كفاءتها وزيادة خبراتها، وإنضاج قدراتها. هذا إلى جانب ما تؤدي إليه من جذب العناصر ذات الكفاءة.

وليس المقصود بموضوعية الاختيار هو الابتعاد المطلق عن الخبرات الشخصية والتقدير الذاتي لمن بيدهم أمر الاختيار. فهذه أمور لا يمكن تحقيقها عمليا وقد لا يكون مرغوبا فيها أصلا. فن صلاحيات أي مسئول أن يشارك في اختيار مساعديه، ضمانا فللمكانية التعاون بينهم وترسيخا للثقة المتبادلة التي بدونها لا يمكن لمثل هذا المسئول أن يكون فعالا في قيادته. وإنما المقصود بموضوعية الاختيار هو ترشيده عن طريقين: أولهما إيجاد أسس موضوعية أولية يجب توفرها في المرشحين، ومن ثم تحديد صلاحية من بيدهم عملية الاختيار النهائي في المفاضلة بين أقران من القادرين على أداء الدور القيادي المطلوب، وثانيهما تحديد مسئولية من يقوم بالاختيار، وبالتالي وضوح إمكانية محاسبته على نتائج اختياره.

إن مسألة الاختيار الموضوعي للقيادات الإدارية أصبحت أمرا معمولا به في الكثير من البلاد والعديد من المؤسسات الكبيرة. و يقوم هذا الأسلوب على أساس وجود بنك للمعلومات، يتضمن البيانات الأساسية مثل المؤهلات والخبرات وسجل الأداء عن الأشخاص الذين يمكن ترشيحهم لشغل المناصب القيادية. ويساعد هذا البنك الجهات المختصة في تحديد الأشخاص المناسبين بما لديه من رصيد المعلومات المستقاة من واقع حالة الأشخاص، والمصنفة بشكل منظم يسهل الرجوع إليه، سواء أكان ذلك بواسطة الكمبيوتر أو بأي نظام آخر لجمع وحفظ المعلومات، و يبدأ البحث بتحديد متطلبات الوظيفة القيادية ومواصفاتها، من قبل جهاز مركزي متخصص أو من قبل لجنة تقص search committee تكون مهمتها اختيار قائمة محدودة من المرشحين الذين تتوفر فيهم متطلبات ومواصفات الوظيفة المراد شغلها. وبعد وضع هذه القائمة يعرض الأمر على من بيدهم حق الاختيار لتقرير الاختيار النهائي انطلاقا من مسئوليتهم الذاتية عن النشاط المراد قيادته.

إن هذا الأسلوب في اختيار القادة الإداريين «أسلوب المحسوبية النظيفة» ممكن وعملي وخطوة مادية على طريق ترشيد عملية الاختيار، وصولا إلى وضع الشخص المناسب في المكان المناسب. وبلوغ مثل هذه الدرجة من الموضوعية يحتاج إلى اهتمام المسئولين بهذا الأمر وتوجيه من يليهم إلى اتباعه. وبذلك فان ردود فعل المسئولين وكافة أفراد المجتمع تجاه هذا الأمر وإعطاءه الأهمية التي يستحقها تشكل الضمانة الأساسية لعملية ترشيد الاختيار.

د- نظام الحوافز:

تحتل مسالة إصلاح نظام الحوافز وترشيده في المشروعات العامة مكان الصدارة في جهود إيجاد قيادات إدارية ذات كفاءة وفي زيادة فعاليتها، وان النجاح في عملية تعبئة الكادر المحلي المتخصص وإعداده تتوقف على مدى كفاية نظام الحوافز-بشقيه المعنوي والمادي-وعلى منافسة الحوافز المتاحة في قطاع الإدارة العامة والقطاع الخاص. كما أن أثر نظام الحوافز وفعالية أداء المشروعات العامة يتوقفان على مدى قدرة مثل هذا النظام على الربط بين المكافأة-سواء المادية و المعنوية-وأداء الأشخاص والنتائج التي يحققونها. لذا فإن إصلاح نظام الحوافز وترشيده في المشروعات

العامة في المنطقة يجب أن يستهدف مواجهة المنافسة الخارجية، عن طريق ضغطه لإصلاح وترشيد نظم الحوافز السائدة في كل من القطاع الخاص والإدارة العامة من ناحية، ووضع أسس وضوابط لنظام حوافز موجه لربط المكافأة بالجهد وربط الحافز بتحقيق النتائج من ناحية أخرى.

ولقد سبقت الإشارة إلى مدى سلبية الحوافز المتاحة للعاملين في جهازي الإدارة العامة والقطاع الخاص على جهود إيجاد قيادات ذات كفاءة في المشروعات العامة. وسبقت الإشارة أيضا إلى ضرورة ترشيد هذه الحوافز وإقامة نظام يربط المكافأة بالجهد و يقضي على الخلل الذي يترتب عليه كسب مادي سهل لا يعبر عن الإنتاجية، وتدرج وظيفي سريع لا يعبر عن الكفاءة. لذا فان أي إصلاح لنظام الحوافز في المشروعات العامة لن يكون مجديا ما لم يشمل مبدأ الإصلاح والترشيد في قطاعي الإدارة العامة والقطاع الخاص. وإلا فإن غير ذلك معادلة مستحيلة لا يمكن حلها، مثلها مثل الوضع المستحيل الذي اقترحته استراتيجية التصنيع في الكويت التي أعدتها وزارة التخطيط عام 1977 م حيث تذكر (ص 129) أن نجاح الصناعة يتوقف على جذب الأيدي العاملة الفنية لا سيما الكويتية منها، وأن ذلك يستلزم التالي: «(أ) أن يزيد مستوى الأجر في الصناعة عن مستوى الأجر في الأنشطة الأخرى. (ب) أن ترتبط مستويات الأجور داخل الأنشطة الصناعية بمستوى الإنتاجية» لذا فانه ما لم تكن الأجور في الأنشطة الأخرى مرتبطة بالإنتاجية، وما لم تكن إنتاجية الأنشطة الصناعية أعلى من إنتاجية بقية الأنشطة، فان تحقيق الشرطين مستحيل. وهذا ما ينطبق على دوافع القيادات الإدارية في المشروعات العامة، فإذا كانت المكافأة المادية من حيث المبدأ لا يجب أن تكون أعلى من الإنتاجية بحكم الطبيعة الاقتصادية لهذه المشروعات، وإذا كان الأمر مختلفا في القطاعات الأخرى حيث نجد أن المكافأة تفوق الإنتاجية، وتعتمد على الدعم المباشر وغير المباشر، فان المشروعات العامة لن تكون قادرة-بالضرورة-على إيجاد القيادات الإدارية ذات الكفاءة التي تتطلبها عملياتها، ما لم ترتبط المكافأة بالجهد في القطاعات الأخرى أيضا.

هذا فيما يتعلق بضرورة إصلاح نظام الحوافز في المجتمع ككل كي تتوفر فيه بيئة رشيدة، توجه الإنسان حيث تكون إنتاجيته أعلى، وحيث

تكون مساهمته في بناء المجتمع والاقتصاد الوطني مطلوبة وحرجة. أما فيما يتعلق بالإصلاح وترشيد نظام الحوافز داخل المشروعات العامة فانه يمكن أن يقوم على الأسس والمبادئ التالية:

- ربط المكافأة بالنتائج المتحققة:

أن تبني هذا المبدأ هام وضروري، ويمكن تطبيقه في المشروعات العامة لا سيما التجاري منها. فهو هام من حيث إنه يبني نظام الحوافز بشكل يؤدي إلى دفع القيادات إلى التركيز على الأهداف والنتائج دون وجود ضرورة إلى تقييدها بسلسلة من الإجراءات التي تحد من صلاحياتها، وفي نفس الوقت فإنها تقلل من طبيعة ودرجة مسؤولية هذه القيادات عن تحقيق الأهداف. وهو ضروري عندما تكون القيادات الإدارية مسئولة عن التخطيط الاستراتيجي لبلوغ الغرض أو الأغراض المحددة للمشروع، فالمكافأة في هذه الحالة المبنية على غير النتائج المتحققة ليست بذات اثر على الإنتاجية أو على اقتصادية عمليات المشروع. وأخيرا فان ربط مكافأة القيادة بالنتائج التي يحققها المشروع ممكن في المشروعات، نظرا لإمكانية وجود مؤشر رئيسي لتقييم عمليات المشروع يتمثل في «الفائض الاقتصادي الحقيقي» المتحقق للاقتصاد الوطني من جراء تشغيل المشروع.

- ربط مقدار المكافأة بأثر الجهد المبذول في تحقيق النتائج:

إن المساواة بين غير المتساوين ظلم. وبالتالي فإن نظام الحوافز يجب أن يعتمد على التقييم الموضوعي للأدوار الحقيقية للقيادات الإدارية، كمجموعات وكأفراد، لتحديد اثر جهودهم على النتائج المتحققة وتحديد المكافأة بشكل يتناسب مع الجهود المبذولة. وهو يستلزم وجود نظام فعال لقيم الأداء، بحيث يستطيع أن يظهر النتائج الواقعية ويحدد أدوار المساهمين في تحقيقها.

- جعل المكافأة متناسبة مع المستوى الاقتصادي والاجتماعي السائد في المجتمع:

إن أي حافز-سواء أمان ماديا أم معنويا-إنما يستمد فعاليته من قوة أثره على تشجيع الأفراد ودفعهم للقيام بما يتطلب التحقيق. ولذا فان فعالية الحافز في المشروعات العامة-بالمنطقة-يجب أن يكون قادرا على توفير مستوى اقتصادي واجتماعي، يتناسب مع المستوى المتاح للقيادات في

القطاعات الأخرى. وفي المنطقة وفي وقتناالحاضر حيث يسهل الكسب-بشكل سريع-في القطاع الخاص، وحيث يتيسر الترقي للمناصب العليا في الإدارة العامة فان شكل المكافأة ومقدارها يجب أن يعكسا الحاجة الاجتماعية والاقتصادية للقادة الإداريين في المشروعات العامة إلى مجاراة أقرانهم العاملين في القطاعات الأخرى، خاصة من حيث تأمين المتطلبات والمكانة الاجتماعية.

- **ربط مستقبل القائد الإداري بمستقبل المشروع:**

إن ربط مصلحة القائد الإداري بمصلحة المشروع، لا سيما على المدى البعيد تعد ضمانة أساسية ضد إمكانية ميل القيادات الإدارية إلى تضخيم النتائج الجارية للمشروع على حساب نتائجه المستقبلية. ويمكن اعتبار المشاركة في الأرباح الجارية والمستقبلية وسيلة من الوسائل الرئيسية لهذا الربط، وهناك وسائل أخرى لتحقيقه، منها ما يمكن تطبقه في مجال المشروعات المشتركة والمشروعات التي تنوي الحكومة بيع أسهمها في المستقبل على القطاع الخاص، بل حتى في المشروعات الاقتصادية المملوكة بالكامل. وتتمثل هذه الوسيلة في إمكانية شراء مديريها، بل جميع العاملين فيها لأسهم هذه الشركات عن طريق تحويل كامل حقهم في الأرباح أو جزء منه من اجل ذلك. كما يمكن أن تعطي الأولوية للمدراء المسئولين عن المشروعات العامة غير التجارية في شراء اسم في المشروعات العامة التجارية-لاسيما المعتمد منها على مشروعات تلك الخدمات والمرافق العامة-كأن تعطي الأولوية مثلا لمديري هيئة الشعبة بالكويت بأن يشتروا اسهم الشركات العاملة في تلك المنطقة الصناعية.

- **اعتماد مبدأ دعم المجد وإصلاح المقصر ومعاقبة المسيء:**

الأساس الخامس الضروري من اجل فعالية نظام الحوافز المقترح للمشروعات العامة وسلامته يتمثل في تبين مبدأ منح الصلاحيات والمحاسبة على المسئولية، فتمتع القائد بالصلاحيات اللازمة لأداء وظيفته يجب أن يشكل حافزا هاما للمبادرات الخلاقة. كما أن تأثير عملية المحاسبة على المسئولية على مركز القائد الإداري من حيث مستقبل تدرجه ومسؤولياته المستقبلية ومن حيث إصلاحه أو معاقبته تعد-بالضرورة-حافزا قويا وفعالا وسريع المردود، لا يستقيم بدونه أمر القيادة ولا يرتفع الإداريون بمعزل عنه

إلى مستوى المسئولية. فالحوافز ليست كلها مكافآت وترقيات ومناصب أعلى بل أن معاقبة المسيء يمكن اعتبارها اكبر مكافأة للمخلص الأمين المجد.

4 المشروعات العامة والعوامل الداخلية ذات التأثير المباشر على كفاءتها

تناولنا-في الفصل الأول-الإطار الذي تعمل في نطاقه المشروعات العامة في المنطقة. ثم تعرضنا للعوامل الخارجية ذات التأثر غير المباشر على أداء هذه المشروعات، من خلال تناول الرقابة الخارجية في الفصل الثاني، ومن خلال إعداد القادة الإداريين واختيارهم في الفصل الثالث، وآن لنا أن نتناول-في هذا الفصل-المشروعات العامة في المنطقة، وأن نتعرف على العوامل الداخلية ذات التأثير المباشر على هذا الواقع.

إن واقع النتائج التي حققتها المشروعات العامة في المنطقة يبدو أقل من الطموحات التي كان بالإمكان تحقيقها على صعيد الواقع، إذا ما أخذنا بالاعتبار حجم الموارد والفرص المتاحة لهذه المشروعات، ومن بين هذه النتائج تبرز-في المقدمة-مسالة انخفاض العائد المالي والاقتصادي، تليها مسالة قلة عدد المواطنين العاملين في هذه المشروعات، ثم تأتى مسالة التبعية التقنية والإدارية

في معظمها، وضعف ترابطها وعدم تكاملها مع الاقتصاد المحلي والإقليمي والعربي، لتشير جميعها إلى مدى قدرة هذه المشروعات على تحقيق أغراضها.

وفي الاستقصاء الذي كان الهدف منه التعرف على آراء أعضاء ورؤساء مجالس إدارة المشروعات في المنطقة والأعضاء المنتدبين فيها بدا هذا الضعف باعتباره أمرا واقعا. وكانت الإجابة على سؤال مباشر حول ذلك يقول «خلال السنتين الماضيتين، ما مدى النجاح الذي أحرزه المشروع الذي تسهم في إدارته في تحقيق الأهداف التالية» (انظر ملحق د 32/1).

الهدف	ناجح	ناجح الى حد ما	غير ناجح	لا توجد علاقة
الحد الأقصى من الأرباح	%20	%29	%20	%31
الحد الأدنى من التكاليف	%25	%41	%33	–
زيادة التدريب والتوظيف للمواطنين	%25	%37	%37	–
استيعاب التقنية المطلوبة	%18	%37	%37	%8
التشغيل بأقصى حجم للطاقة الانتاجية	%29	%43	%14	%14
تزويد السوق المحلية بالسلع والخدمات	%47	%33	%6	%14
تبني تنمية المشروعات الانتاجية الأخرى	%14	%25	%35	%25

ان هذه الاجابة المعبرة عن واقع الحال جديرة بان تدفع الجميع الى التعرف على معوقات الأداء، و العوامل المعرقلة لكافة المشروعات العامة.

وفي هذا الفصل سنتناول واقع المشروعات العامة، والعوامل الداخلية

ذات التأثير المباشر على كفاءة هذه المشروعات، من خلال تتبع آثارها وانعكاسها على تكاليف المشروعات وإيراداتها، وما ينتج عنها من ربح اقتصادي. هذا وسيتم التمييز فيما يلي بين ثلاث مراحل أساسية في عمر المشروع: مرحلة التأسيس-مرحلة التشييد-مرحلة التشغيل.

مرحلة التأسيس

إن مستقبل أداء أي مشروع يتوقف-إلى حد بعيد-على وضوح الرؤية وسلامة القرارات التي يتم اتخاذها في مرحلة تأسيسه. وان ما يتم اتخاذه في هذه المرحلة يحدد خط سير المشروع، ويؤثر على ما يتخذه من قرارات لاحقة تتعلق بتشييده وتشغيله، ثم بإمكانية تطويره مستقبلا. بل أن مدى وضوح فكرة المشروع، ومدى سلامة القرارات المتخذة-أثناء فترة التأسيس-تتجاوز آثارها مستقبل المشروع نفسه إلى مستقبل اقتصاد البلد كله ومستقبل التنمية فيه، وذلك لما لتلك القرارات التأسيسية من اثر على تخصيص الموارد المتاحة، وإمكانية خلق ارتباطات اقتصادية وتقنية داخل الاقتصاد المحلي وخارجه، لا يمكن تجاهلها في المستقبل نظرا لما قد تسببه-في هذه الحالة-من أضرار بالاستثمارات التي تم توظيفها في المشروع. يضاف إلى ذلك كله الأثار المترتبة على وجود مشروع ما، فيما يتعلق بالتركيب السكاني، ودرجة التبعية، والتكامل الإقليمي والعربي، وغير ذلك من الآثار الهامة الأخرى.

إن مرحلة التأسيس تبدأ مع بداية المشروع كفكرة إلى أن يتم البدء في مرحلة تشييده. وترتكز مهام هذه المرحلة على ثلاثة عناصر تتمثل في: بلورة فكرة المشروع، دراسة الجدوى الاقتصادية، تحديد الشكل القانوني للمشروع.

أ-بلورة فكرة المشروع

إن فكرة أي مشروع تمثل نقطة انطلاقه. وعلى هذا فان مدى وضوح الرؤية واتباع سبل التحليل العلمي يشكلان-معا-الأساس المتين لبلورة هذه الفكرة وإنضاجها. كما تتوقف عليه سلامة الاعتبارات التي سيقام المشروع ويتحدد مستقبله بناء عليها. ولعل المسؤول عن كثير من المصاعب والمشكلات

التي تعاني منها-في المنطقة حاليا-بعض المشروعات هو عدم تبلور الفكرة بشكل كاف منذ البداية وعلى ضوء التجارب التي مرت بها المنطقة في هذا المجال يمكننا ملاحظة الأمور التالية:

1- كيفية ظهور فكرة المشروع:

كثيرا ما تبرز فكرة المشروع بشكل فجائي، وليس نتيجة لاختيارها من بين بدائل متعددة. ومن هنا فانه يتوجب الاهتمام الكافي بمبدأ التخطيط، وبوجود أجهزته الفعالة في معظم دول المنطقة. ذلك أننا نلاحظ-على صعيد الواقع-أن مفهوم التخطيط (سواء مما على مستوى القطر أو مستوى الوزارة أو على مستوى المؤسسات والشركات) مازال محدودا، وتقتصر-بالتالي- مهمة أجهزته على التنسيق في أغلب الأحيان. وعلى صعيد الواقع فإننا نلاحظ أيضا أن المبادرة فيا يتعلق بفكرة المشروع تأتى-أحيانا-من خارج الجهات المختصة أو في غيابها، سواء أكان هذا بدافع حسن النية والاعتقاد الشخصي بأهمية المشروع وأولويته، أو بدافع آخر ركزت عليه جهات تجارية (داخلية أو خارجية). ومن البديهي أن ورود فكرة المشروع من خارج الجهات المختصة يفوت على هذه الجهات فرصة دراسة البدائل المتاحة، والاختيار السليم فيما بينها على أساس اقتصادياتها وميزاتها الذاتية الأخرى. فبعض المشروعات أقيمت بالرغم من انخفاض عائدها النسبي، أو ضخامة احتياجاتها للموارد الكثيرة الندرة، أو انفصامها عن الاقتصاد المحلي واحتياجاته الملحة، أو تعارضها مع مسار التزايد والتطور والترابط السليم للمشروعات المحلية وتكاملها المحلي والإقليمي والعربي. لذا فانه ليس من الغريب أن نجد بعض دول المنطقة تحتاج إلى مشروعات أساسية، كما يمكنها أن تستوعب عددا اكبر من المشروعات التي تتمتع فيها المنطقة بالميزة النسبية. هذا في الوقت الذي توجه فيه الموارد-لاسيما الشديدة الندرة منها-إلى مشروعات مكررة في اكثر من بلد أو في بلد واحد أو توجه إلى مشروعات ضعيفة الأثر الاقتصادي والاجتماعي مما يؤدي إلى ضياع الجهود التي يتوجب تضافرها.

2- مستوى دراسات الجدوى الأولية:

تحتاج المنطقة-بشكل عام-إلى وجود أجهزة مؤهلة للقيام بإعداد دراسات الجدوى الأولية pre-feasibility study وهذا ما يفوت عليها إمكانية معرفة

الحقائق الموضوعية عن المشروع الذي يراد إقامته، بهدف توجيه دراسة الجدوى الاقتصادية الخاصة به إلى اكثر الخيارات انسجاما مع المصلحة الوطنية. فأجهزة الدراسة-سواء كان ذلك في الدولة ككل أو في الوزارة أو المؤسسة المختصة-مازالت بحاجة إلى تنمية قدراتها بشان القيام بدراسة الجدوى الأولية على أسس مهنية وذلك من أجل تحديد الأسس والشروط التي يجب توفرها في دراسة الجدوى الاقتصادية.

والحق أن هذه الأجهزة-في حالة تحقق وجودها-ليست طليقة، وإنما هي مقيدة بما تواجهه من ضغوط، أو بدافع التسرع الذي تجابه به، أو نتيجة عدم الوعي بطبيعة عملها، وضرورة توفر المستوى المهني والموضوعية اللازمة لأداء مهمتها. أن الجهات المختصة التي تنشئ المشروعات الضخمة كثيرا ما تتساهل في اختيار فريق عمل متخصص من داخلها يكون متفرغا حتى يتسنى له القيام بدراسة الجدوى الأولية، وتحديد الخيارات المتاحة بالنسبة للمشروع المعني، ووضع الأسس والشروط التي يجب أن تجري على أساسها دراسة الجدوى الاقتصادية المفصلة. وهذا الوضع أدى إلى إعاقة قدرة القيمين على المشروع عن متابعة دراسة الجدوى الاقتصادية وتوجيهها الوجهة الوطنية مما أتاح للاستشاري أو الشريك الأجنبي أو مروج المشروع القيام بهذه الدراسة دونما توجيه أو ضابط كافيين.

3- طرح فكرة المشروع للحوار:

بالرغم من أهمية المشروعات العامة ومكانتها فان بعض الأجهزة الرسمية تحيط دراسة إنشائها بالكتمان، وتتجنب إشراك الهيئات الفنية والمهنية في الرأي. وأحيانا تتجنب حتى مجرد إشراك أجهزة الدولة المختصة الأخرى. فكل جهة أو وزارة أو مؤسسة أو شركة تسعى-كتقليد-إلى تجنب إشراك الآخرين في الاطلاع على المشروعات الجديدة لديها، وتسعى إلى مفاجأة الجميع بها باعتبارها أمرا واقعا ينبغي التسليم به. وهذا الكتمان على الرغم من أنه قد لا يكون مصحوبا بسوء النية، وإنما قد يكون بقصد توفير بيئة يقل فيها التدخل والعرقلة إلا انه مع ذلك يتيح الفرصة للانفراد باتخاذ القرارات. وهذا ما يؤدي-دون شك-إلى تفويت الفرصة أمام بعض الآراء السليمة في الوقت المناسب، كما أنها قد تفسح المجال للمصالح الشخصية أو للاجتهادات غير الناضجة.

4- التدخل المباشر في تحديد أسس المشروع:

تواجه المشروعات العامة-في بعض الأحيان-تدخلا مباشرا في أمور عديدة، من بينها: تحديد حجمها وموقعها ومنتجاتها والتقنية المستخدمة فيها قبل القيام بالدراسات الأولية اللازمة. فهناك مشروعات تم تحديد موقعها وحجمها ومنتجاتها بطريقة لا تنسجم مع اقتصادياتها، أو مع أفضل الخيارات المتاحة لها. فعلى سبيل المثال نجد أنه في الوقت الذي تعد فيه المنطقة اكبر مصدر للزيت الخام، في عصر أصبح فيه شح المنتجات النفطية بشكل أزمة حادة، فان العديد من مصافي النفط في المنطقة يقل حجمها عن الحجم الاقتصادي الذي يقدر بحوالي 150 ألف برميل يوميا، بحجة صعوبة تسويق المنتجات النفطية. كما أن الواقع الحالي-لبعض المشروعات-يشير إلى هذا الأثر السلبي، فيما يتعلق بتحديد مواقع المشروعات وعدد منتجاتها ونوعها ونطاق نشاطاتها وتوجهها.

ب- دراسة الجدوى الاقتصادية

تواجه أداء المشروعات العامة-في المنطقة-بعض الصعوبات، نتيجة لعدم سلامة الأسس والافتراضات التي قامت عليها دراسات كثيرة من دراسات الجدوى الاقتصادية، و يرجع ذلك لكون مفهوم دراسة الجدوى الاقتصادية-بالنسبة للمنطقة-ما يزال مفهوما جديدا. الأمر الذي أدى إلى التساهل في توفير الشروط والأسس التي يجب أن تقوم عليها مثل هذه الدراسة، وقلل من أهمية الاعتناء باختيار نوعية من يقوم بإجرائها. لذا فقد جاءت دراسات كثيرة منها غير كاملة، حيث تعوزها المعلومات المستخدمة، كما تفتقر إلى عمق التحليل، كما أن بعضها لم يرتفع إلى المستوى المهني الذي ينبغي توفره في مثل هذه الدراسات. ويمكن أن نلاحظ هنا أمرين ينطبقان على كثير من دراسات الجدوى التي تم القيام بها في المنطقة هما:

1- عدم توفر الأسس الصحية للدراسة:

أن دراسات الجدوى الاقتصادية لعدد من المشروعات العامة أجريت دون وجود دراسات جدوى أولية، وبالتالي دون وجود أي فكرة واضحة حيال البدائل المطلوب دراستها. ولقد أثر عدم وجود تصور واضح لدى ممثلي الجهات المشرفة على المشروعات على نوعية الدراسات التي أجريت، وسمح

بوجود ظروف تؤدي إلى الانتهاء منها على عجل، فتدنى مستواها. مما جعل المشروع غير قادر على النهوض على أسس سليمة. كما أدى عدم تقدير بعض المسؤولين عن دراسات الجدوى الاقتصادية لمدى أهمية هذه الدراسات وأثرها إلى التركيز على تكاليف الدراسة بشكل أدى إلى توظيف استشاريين غير أكفاء بأتعاب منخفضة، وهذا ما أثر بدوره على كمية الجهد المبذول ونوعيته وعلى النتائج المستخلصة. يضاف إلى ذلك كله افتقار الجهات المعنية إلى المعلومات الأساسية اللازمة لإجراء الدراسة. مما أدى إلى الاعتماد على التخمين وتطبيق ظروف مجتمع ما على مجتمع آخر غيره.

ومن جهة أخرى فان بعض الدراسات لم تكن دراسات جدوى اقتصادية بالمعنى الصحيح المتعارف عليه. وإنما كانت دراسات لجوانب محددة لا تشمل بعض الجوانب الأساسية الأخرى. ففي بعض المشروعات تم تحديد الموقع أو الحجم أو المنتجات أو التقنية اللازمة لها بشكل مسبق دون القيام بدراسة البدائل المتاحة. وفي بعض الأحيان كان يتم الاتفاق على إنشاء المصنع بالتعاون مع دولة أو شركة ما، دون تكلف عناء الدراسة المسبقة. وبالتالي فان هدف دراسة الجدوى-في هذه الحالة-يبقى مقتصرا على تناول بعض الجوانب الثانوية ذات الصفة الفنية لا الاقتصادية.

2- غياب المالك وانفراد الاستشاري بتوجيه الدراسة:

إن تساهل الجهات المشرفة على المشروعات في تحديد الشروط المتبادلة terms of reference وتحديد نطاق الدراسة، وغياب وجود فريق عمل كفء ومتخصص للإشراف على الدراسة ومتابعتها، وأخيرا عدم القيام بتقييم الدراسة-بشكل كاف-من قبل المختصين، كل هذا أدى إلى انفراد الاستشاريين الأجانب بتحديد مسار دراسات الجدوى وتحكمهم في نتائجها بما يتمشى مع أهوائهم ويخدم مصالحهم. وهذا أمر-وان كانت درجة وجوده تختلف من بلد إلى آخر ومن وزارة أو مؤسسة أو شركة عامة إلى أخرى داخل البلد الواحد-إلا أنه يمثل مشكلة من المشكلات الهامة التي تواجهها المنطقة. ومما يلاحظ أن الجهات المحلية المشرفة على المشروعات العامة تعتمد على الشريك الأجنبي-أن وجد-في القيام بدراسة الجدوى، مع عدم وجود إمكانية ذاتية لديها لمشاركته بشكل فعال ومنتج في مثل هذه الدراسة، مما

يسمح لهذا الشريك-سواء قام بالدراسة بنفسه أو قام بها عن طريق استشاري آخر-بتوجيه المشروع الذي تتجه النية إلى إقامته وجهة تنطلق أساسا من مصلحته الذاتية وأهدافه البعيدة في التحكم في المشروع، وجعل وجوده وتحكمه حقيقة واقعة يصعب الانفكاك منها. والشريك الأجنبي-كما هو ملاحظ من التجارب السائدة في المنطقة-يحرص على اختيار الأسس التي تجعل من الحاجة إلى وجوده في المشروع حاجة دائمة، بصرف النظر عن مدى تلاؤم ذلك مع مصلحة الشريك المحلي والبلد المضيف. فالشريك الأجنبي يسعى إلى فرض التقنية التي يمتلكها أو يسيطر عليها سواء أكان ذلك من حيث امتلاكه براءة الاختراع أو احتكاره لطريقة التشغيل أو تحكمه في سوق المنتجات النائية أو المواد الخام.

أما في حالة عدم وجود شريك أجنبي فانه من المتبع عادة الاعتماد على الاستشاري الأجنبي بشكل كبير في تحديد منطلقات الدراسة وأسسها. هذا، فضلا عن عدم كفاية جهود الإشراف والمتابعة وعدم القيام بالتقييم المرحلي والنهائي لدراسة الجدوى. وهذا الوضع الذي يكاد يحول دور الاستشاري الأجنبي إلى ما يقارب دور المالك المتصرف-دون وجود ضمانات مالية أو مهنية من قبل الاستشاري-قد أطلق يده وأعفاه من أي توجيه أو متابعة أو تقييم ومحاسبة، مما جعل الكثيرين من الاستشاريين يتصرفون على أهوائهم وبما يخدم مصالحهم دون اعتبار للمستوى المهني ودون مراعاة كافية للمصلحة العامة. وفيما يتعلق بظروف الوفرة النقدية في المنطقة فقد لوحظ-في أحيان كثيرة-ميل الاستشاري الأجنبي إلى تضخيم تكاليف المشروعات والمبالغة في حجم المنافع والمعدات المطلوبة، سعيا وراء رفع أتعابه. كما لوحظ ميله واستعداده لتبرير الأخطاء، حفاظا منه على أمر تقبله، ومراعاة لمصالح الدولة التي يتبعها ومصالح المقاولين والموردين الذين يتعامل معهم. وان هناك حالات وضعت فيها المواصفات، بحيث يتعذر استيرادها إلا من مورد أو مصدر معين.

جـ- تحديد الشكل القانوني للمشروع

يتوقف أداء المشروع-إلى حد كبير-على الشكل القانوني والإداري الذي يتخذه. فهذا الشكل هو الوعاء الذي يتم ضمن إطاره تحديد علاقات المشروع وصلاته الخارجية، وبالتالي يتم تحديد درجة استقلاله ومدى

تبعيته ودوره، الأمر الذي يؤثر على مبادراته وترابطه وهيكل تكاليفه الرأسمالية والتشغيلية، ونستعرض هنا جانبين رئيسيين في هذا الصدد، هما: الشكل القانوني والإداري العام، ودور الشريك الأجنبي.

١- الشكل القانوني والإداري العام:

من الملاحظ أنه مازال هناك غموض حول مدى علاقة الشكل القانوني الذي يتخذه المشروع العام بطبيعة إنتاجه وملكيته. فهناك مرافق عامة-مثل شركات النقل العام في كل من الكويت والمملكة أخذت شكل شركة مشتركة مع القطاع الخاص على أن تقوم الحكومة بضمان الحد الأدنى من الأرباح- وهناك مثال آخر يؤكد هذا و يتمثل في البنك الصناعي بالكويت، فعلى الرغم من أن هذا البنك يهدف إلى تنمية الصناعة وتوفير التمويل الرخيص لها باعتباره بنكا للتنمية الصناعية فانه قد اخذ شكل الشركة المختلطة. هذا في حين أن بعض الشركات المختلطة ذات الإنتاج الصناعي جرى تحويلها إلى شركات تابعة لمؤسسات عامة، منها شركة النفط الوطنية وشركة الصناعات البتروكيماوية في الكويت. ومن ناحية أخرى فان إعطاء المشروع العام شكل المرفق أو المؤسسة الاقتصادية أو الشركة العامة أو المختلطة لا تحكمه معايير ثابتة ولا تنظمه ضوابط محددة، الأمر الذي أدى إلى فصم الشكل القانوني لبعض المشروعات عن طبيعتها الإنتاجية واحتياجاتها الإدارية، مما ضخم حجم بعضها فوق الحجم الإداري الأمثل الذي يتلاءم مع القدرة القيادية لكوادر المنطقة. هذا بينما كانت بعض المشروعات العامة صغيرة الحجم نسبيا، مثل بعض البنوك التجارية وشركات التأمين وشركات الإنتاج الصناعي والزراعي. هذا إلى جانب أن بعضا آخر منها قد اتخذ شكل المؤسسة العامة، في حين كان من الأفضل له أن يأخذ شكل الشركة المختلطة، كالمؤسسة العامة القطرية للدواجن في قطر. وبالرغم من وعي بعض الجهات الحكومية-لا سيما المختص منها بالإصلاح الإداري-لهذه المسألة ووضوح آثارها المعوقة ومحاولة وضع أسس وقوانين تحكم إنشاء المشروعات العامة وإدارتها، إلا أن أيا من دول المنطقة لم تضع بعد مثل هذه النظم موضع التنفيذ. فبقيت الدراسات والنظم التي تم اقتراحها ضمن جهود ومحاولات الإصلاح الإداري دونما تطبيق. هذا بينما استمرت الحاجة إلى وجود أسس موضوعية تحدد شكل المشروعات العامة وطبيعتها وأسس

توجيهها ومراقبتها من الأمور الملحة التي تتطلب معالجة سريعة.

2- دور الشريك الأجنبي:

يقوم الشريك الأجنبي بدور أساسي في الكثير من المشروعات العامة الكبرى في المنطقة. وما عدا الكويت والى حد أقل المملكة العربية السعودية فان الشركاء الأجانب كان لهم دور رئيسي في إنشاء وتوجيه اغلب المشروعات الصناعية الكبرى في المنطقة مثل الألمنيوم والحديد والصلب والأسمدة والبتروكيماويات.

والنموذج العام للمشروعات المشتركة joint ventures يقوم على أساس إدارة الشريك الأجنبي للمشروع، وإحكام سيطرته عليه في المدى القصير والبعيد،فالشريك الأجنبي يوجه المشروع من خلال قيامه بتوجيه دراسات الجدوى، ومن خلال تحديده للتقنية والفن الإنتاجي المطبق، وعدد المنتجات ومواصفاتها، وكذلك المواد الخام المستخدمة. وعادة ما يوجه هذا الشريك الدراسات بشكل يصبح معه هو المورد والبائع لأغلب الخدمات الفنية والتجارية والإدارية اللازمة لإنشاء وتشغيل مثل هذا المشروع. ويستهدف الشريك الأجنبي من توجيهه هذا خلق فرصة لامتصاص جزء كبير من استثمارات المشروع ودخله بصفته موردا لاحتياجاته، ونتيجة لهذا فان مصلحة الشريك الأجنبي تتباعد عن مصلحة الشريك الوطني المتمثلة في أرباح المشروع، وتتناقض معها بحيث تؤدي مصلحة الأول باعتباره موردا للمشروع وبائع خدمات له إلى الأضرار بمكاسب المشروع بشكل عام. وفي كثير من الأحيان يكون الشركاء الأجانب مجموعة مكملة بعضها لبعض، بحيث يقوم أحدهم بدراسة الجدوى، و يقوم الآخر بتأجير رخصة الفن الإنتاجي والثالث بتوريد المعدات أو إدارة القرض الأجنبي أو القيام بالدراسات الهندسية وإدارة التشييد، وبذلك تكون لكل منهم مصلحة أخرى إضافية غير الربح الذي يمثل المصلحة الوحيدة للشريك المحلي. وهذا النموذج الذي سارت عليه العديد من المشروعات الصناعية الكبرى لاسيما في منطقة الخليج الأسفل (البحرين-قطر-الإمارات) اضر بهذه المشروعات وأثر على اقتصادياتها، نتيجة تضخم التكلفة الرأسمالية لهذه المشروعات. مما جعل الفارق في تكلفة بعضها يفوق الفارق المعتاد والمقدر عادة بخمسين في المائة زيادة على تكلفة المشروع المماثل في أوروبا الغربية واليابان مثلا،

ولقد بلغ هذا الفارق أحيانا درجة كبيرة مذهلة حيث وصل الفارق إلى مائة في المائة، وأحيانا أخرى اكثر من ذلك. ولا شك أن هذا الفارق يؤثر على هيكل تكاليف الإنتاج بشكل قد يؤدي إلى إزالة أي اثر إيجابي لوجود الغاز كمادة خام وكطاقة لبعض هذه الصناعات، وبالتالي القضاء على الميزة النسبية المتاحة للمنطقة باعتبارها موطنا جديدا لهذه الصناعات. [1]

والسلبية الأخرى للاستثمار المشترك مع شركة أجنبية تتمثل في قيام هذه الشركة بتوجيه المشروع منذ البداية بشكل يؤكد تحكمها في مستقبله. وهي لذلك تصر على توفير وسائل هذا التحكم من خلال اتفاقيات الإدارة والتسويق والمشتريات والخدمات التقنية وتزويد المشروع بالموظفين المعارين من قبلها تأكيدا لضمان ولائهم لخدمة مصلحتها حتى وان تعارضت هذه المصلحة مع مصلحة المشروع ككل. وهذا النموذج الذي ينطبق-في أساسياته- على أغلب المشروعات المشتركة مع جهة أجنبية جاء تعبيرا عن الحذر الذي واجهت به دول المنطقة قيام الصناعة فيها والخوف من فشلها، مما جعل وجود الشريك الأجنبي واستعداده للمشاركة بمثابة الشرط الواجب توفره قبل التفكير في الاستثمار. ولقد بنى هذا التفكير على فرضية أن من يستثمر في المشروع يكون متحملا لخاطره، وبالتالي فلن يكون الشريك الأجنبي طرفا في أي مشروع ما لم تتوفر له الثقة في جدوى اقتصادياته. وهذا التفكير صحيح من الناحية النظرية، ويمكن أن يكون استعداد الشريك الأجنبي للاستعمار دليلا على إمكانية نجاح المشروع ومؤشرا على سلامة اقتصادياته لدى من يتخذ القرار وليس لديه الأجهزة المؤهلة فنيا للتأكد من صحة الدراسات. ولكن هذه الفرضية-من الناحية العملية-أهملت مدى إمكانية تعارض مصلحة الشريك الأجنبي مع مصلحة المشروع عندما يكون هذا الشريك بائعا-هو الآخر-للخدمات أو المعدات أو المواد الخام أو مشتريا للمنتجات، والحق أن عدم تقدير هذا هو ما أفسح المجال للشريك الأجنبي لان يرتبط بالمشروع المحلي دون التركيز على مردود مساهمته من رأسمال المشروع معتمدا على قدرته في تحويل جزء كبير من الأرباح المحتملة لصالحه من جراء احتكاره لبيع الخدمات والمعدات للمشروع. وهذا نفسه هو ما سمح للشريك الأجنبي بتضخيم نفقات المشروع مادامت فائدته الجانبية من مثل هذه التصرفات اكبر مما يخسره من عائد على مساهمته في

رأسمال المشروع.

ومن الملاحظ أن الشروط التي تحدد نوعية ومميزات الشريك الأجنبي المطلوب اجتذابه للاستثمار في دول المنطقة لم تتضح بعد. كما أن اختياره- في أغلب الأحيان-لا تحكمه معايير اختيار ومفاضلة محددة. فمن حيث نوعية الشريك ومميزاته لا يوجد وضوح كاف-لدى الجهات المختصة-حول المقولة التي تحكم اختيار هذا الشريك، وهل تتمثل في شرط احتكاره للتقنية المطلوبة لإنتاج المشروع أو تميزه في القدرة على القيام بالاستثمار الاقتصادي enterpreneurship أو تميزه من حيث الخبرة العلمية في تشغيل المشروعات المماثلة أو مدى احتكاره للأسواق التي يتوجب الدخول إليها. أن دول المنطقة لم تبادر بعد بتحديد العوامل الحاسمة في اختيار الشريك والمستثمر الأجنبي، انطلاقا من معرفة نقاط الضعف لديها ومدى فعالية مثل هذا الشريك في التغلب عليها. كما أنها لم تقم بدراسة تجربتها مع شركات النفط والشركات الصناعية الكبرى لديها، ولم تتعرف على مدى نجاح المناطق الأخرى في الاستفادة من تجربة استثمار الشركات المتعددة الجنسية في إظهارها. و يشير الواقع إلى أن بعض دول المنطقة تنطلق من فرضيات تحبذ وجود الشريك الأجنبي، دون تحديد كاف للمتطلبات التي لا يمكن تحقيقها بدون وجود هذا الشريك، والمتطلبات التي يمكن توفيرها- ذاتيا-بكفاءة، أو يمكن شراؤها من السوق العالمية. لذا فان وجود الشريك بدا-أحيانا-وكأنه وسيلة للتخلص من تحمل أعباء توجيه المشروع وإلقاء مسؤولية دراسته وإنشائه وتسييره على عاتق شريك أجنبي، الأمر الذي أدى إلى أن تصبح مسألة إقامة بعض المشروعات الكبرى غاية في حد ذاتها.

ومن جهة أخرى فان الحاجة مازالت قائمة لوضع أسس ومعايير تتم على أساسها المفاضلة بين الشركاء المحتملين. ذلك أن هذه المفاضلة-أحيانا- تدخل فيها اعتبارات المجاملة المحلية والدولية. كما أن أسس الاتفاق مع هذه الشركات الأجنبية ونوع وعدد الاتفاقيات الموقعة معها تتجاوز-في بعض الأحيان-الحاجة الفعلية، وتؤدي إلى ربط المشروعات بسلسلة من الاتفاقيات المتكاملة من اتفاقية المشاركة إلى اتفاقيات الرخصة الفنية، ودراسة الجدوى والتصميمات الهندسية، والإشراف على الإنشاء والتسويق،

وسعر الغاز والإدارة والامتيازات الأخرى. وهذا الوضع قد أدى إلى إعاقة فعالية مجلس الإدارة في المشروعات المشتركة وحول دوره إلى دور ثانوي.

مما سبق يتبين أن انفراد الشريك الأجنبي بتوجيه كثير من المشروعات المشتركة وإمكانية سيطرته عليها والتحكم في مستقبل تطورها قد أدى إلى عدد من السلبيات منها: إلحاق خسارة تجارية ببعضها، في حين أن المشروعات الوطنية المماثلة تحقق أرباحا كشركات الأسمدة البتروكيماوية. كما أن هذا أدى إلى ارتفاع تكلفتها الرأسمالية حتى وصلت إلى تكلفة تفوق التكلفة المعقولة والمقبولة بحيث أصبحت مماثلة لمستوى تكلفة المشروعات التي تشرف على إقامتها إدارة وطنية بحتة، وبذلك تكون حجة من الحجج الرئيسية لوجود شريك أجنبي قد انتفت. كما أدى كذلك إلى توجيه هذه الصناعات وجهة تكاملية مع السوق العالمية، ومع عمليات الشريك الأجنبي، اكثر من توجيها للتكامل والتفاعل المحلي والإقليمي والعربي. وأخيرا أدى هذا الانفراد إلى إضاعة الفرصة على أقطار المنطقة في أمجاد عمالة منتجة لمواطنيها وأجهزة فعالة لاستيعاب التقنية واكتساب الخبرة التجارية والإدارية حيث اعتمدت هذه الصناعات على استقدام العمالة من الخارج. بل أن بعض هذه المشروعات المشتركة قد اصبح حقل تدريب لموظفي الشريك الأجنبي ومجالا لمكافأتهم بامتيازات مالية ومعنوية لا يتيسر أن يوفرها لهم في موطنه.

إن هذا النموذج السائد في بعض دول المنطقة أصبح عقبة في طريق الجهات التي تسعى إلى تحقيق انسجام بين مصلحة الشريك الأجنبي والمصلحة العامة للمشروع. كما أنه وضع عراقيل أمام إمكانيات التفاوض، من اجل إيجاد إطار جديد تتضافر فيه الجهود، بدلا من أن تتعارض فيه مصالح الشركاء، وذلك من أجل الاستفادة من المهارات الاستثمارية enterpreneurial skills التي تتوفر للشركات الأجنبية ولا يتناسب توفرها محليا- في الوقت الحاضر-مع إمكانيات الاستثمارات المادية في المنطقة.

مرحلة التشييد

تعتمد مرحلة الإنشاء والتشييد على القرارات والدراسات والاتفاقيات والاستعدادات التي يكون المالك قد وفرها للمشروع. وتعد هذه المرحلة

بعيدة الأثر على مستقبله، فهي تبدأ بإعداد الدراسات الهندسية وتحضير المناقصات وطرحها ثم الإشراف على التشييد وإدارته. ومن ثم العمل على إعداد نظم التشغيل الفنية والإدارية ولوائحها وتحضير الاحتياجات البشرية والمادية لهذا الغرض وأخيرا بدء التشغيل التجريبي وحل مشكلاته. وفي هذه المرحلة تصرف الاستثمارات و يتم تحديد الكثير من طبيعة وحجم ونفقات التشغيل اللاحقة خلالها، وهي لذلك تمثل حجر الزاوية في متوسط تكاليف الإنتاج وهيكلها الرأسمالي والتشغيلي.

والسيطرة على هذه المرحلة تمثل إحدى نقاط الضعف الرئيسين لدى إدارة المشروعات بالمنطقة، وتشكل أحد الأسباب الرئيسية في ارتفاع متوسط التكلفة الرأسمالية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط. وهي التكلفة التي بلغت مستوى فاق الضعف في كثير من الأحيان وأصبحت مصدرا للجدل بين هذه المجموعة من الدول وبين الدول الصناعية. فالمجموعة الأولى تؤكد أن سبب ذلك يعود إلى وجود محاولة لابتزازها، بينما تؤكد المجموعة الثانية على ضعف القدرة الاستيعابية لقطاع الإنشاءات والتضخم السائد في هذه الأقطار إلى جانب حجم العمولات المحلية كسبب رئيسي لارتفاع متوسط هذه التكلفة، وهذا التبرير من كلا الطرفين يؤكد وجود ظاهرة ارتفاع التكلفة الرأسمالية لمشروعات المنطقة فوق الحد المعقول والمقبول مهنيا، و يطرح التساؤل حول كفاءة إدارة هذه المرحلة، و يثير القلق بشأن مدى تأثير مثل هذا الارتفاع في متوسط التكاليف الرأسمالية على مستقبل المشروعات الاقتصادية في المنطقة، الأمر الذي يجب أن يدفع المهتمين من أبنائها إلى تحليل هيكل هذه التكاليف وتحديد نقاط الضعف في إدارته، تمهيدا لمعالجته بما يعضد جهود التنمية الاقتصادية. وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى عدد من العوامل والظواهر غير الصحية المؤثرة على ارتفاع متوسط التكلفة الرأسمالية في المنطقة. وهذه العوامل والظواهر تتمثل في التالي: ضعف الحس الاقتصادي-عدم توفر شروط كفاءة إدارة التشييد-الآثار المالية والنفسية لدور الوسطاء المحليين-محاولة الانتفاع الخارجي والداخلي.

أ-ضعف الحس الاقتصادي:

من الملاحظ أن الاهتمام بضبط التكاليف، والسعي إلى تخفيضها لا

يحظيان بالاهتمام الكافي وذلك نتيجة للوفرة النقدية الحالية. وتتضح هذه الظاهرة من خلال النظر إلى اقتصاديات مشروعات البنية الأساسية، وكذلك من خلال النظر إلى اقتصاديات النفقات الجارية للميزانية العامة وسياسة ومجالات الاستثمار المالي. فبالرغم من الإمكانية الكبيرة المتاحة لتخفيض الكثير من المصروفات وزيادة المردود دون التأثير على العائدات الاقتصادية والاجتماعية المطلوب تحقيقها إلا أن البطء والتساهل في اتخاذ القرارات والسياسات اللازمة لتحقيق ذلك يعدان ظاهرة ملموسة في دول المنطقة. أن كثيرا من الأجهزة المنفذة لا تلم بأساليب تحليل التكاليف، وما يقابلها من فوائد مرجوة cost benefit analysis وليس لديها توجه اقتصادي في نظرتها وحكمها على الأمور. وقد امتدت هذه النظرة إلى المشروعات ذات الطبيعة الاقتصادية من الأنشطة والمجالات التي لا تهتم بحسابات التكاليف والتي تبرر مظاهر عدم كفاءتها بمقولة كون هذه المشروعات والسياسات ذات أهداف اجتماعية، الأمر الذي أدى إلى التراخي في ضبط التكاليف مجاراة لأوجه الإنفاق العام الأخرى التساهل في اتخاذ الإجراءات والسياسات وإنشاء الأجهزة اللازمة لتأكيد النظرة الاقتصادية وتعميق الحس الاقتصادي وجعل مبدأ التفكير والتصرف على أسس اقتصادية أسلوب حياة وعمل.

ب- عدم توفر شروط كفاءة إدارة التشييد:

إن تدني كفاءة إدارة التشييد ظاهرة ملحوظة، من دلائلها تزايد التكاليف Cost over run أثناء مرحلة التشييد إلى مستويات تفوق الاستثمارات العالية التي توضع عند دراسة الجدوى الاقتصادية. فقد تزايدت الاستثمارات المقدرة في أغلب المشروعات، لدرجة أنها قد وصلت-أحيانا-إلى اكثر من الضعف. وهذه الظاهرة ليست مقتصرة على المشروعات التي تديرها إدارة محلية بل إنها تشمل المشروعات التي تديرها إدارة أجنبية. ومنها شركات النفط العاملة صاحبة التجربة الطويلة في المنطقة، والمعروفة بضبطها للتكاليف وشحها في الإنفاق عندما كانت هي المالكة لشركات النفط العاملة. وترجع الأسباب المباشرة لعدم كفاءة إدارة التشييد إلى حداثة التجربة، وتد ني مستوى التأهيل بالنسبة للعناصر المحلية كما تعود-أحيانا-إلى عدم المبالاة وكذلك عدم التمتع بالصلاحيات الكافية، ومما يلاحظ أن هناك تسيبا في تطبيق بعض الشروط الفنية والتجارية والمهنية، كعدم ضبط المواصفات

الفنية والهندسية وزيادة عدد المرافق الضرورية، وتضخيم حجمها الأمر الذي يؤدي إلى المبالغة في المواصفات وفي المرافق غير المبررة اقتصاديا تحت شعار «الأول من نوعه» أحيانا وتحت شعار توفير الأمن لsecurity أحيانا أخرى. ومن هذه الشروط التغاضي أحيانا عن ضرورة التقييم الأولى pre-qualification للمتعهدين الذين يحتمل ترشيحهم للعمل والتساهل في دعوة والتساهل في دعوة غير الأكفاء، وعدم الالتزام بإرساء العطاءات على أقل المتعهدين سعرا، الأمر الذي يفتح المجال على مصراعيه للاجتهادات الشخصية و يؤدي إلى جذب المتعهدين غير المؤهلين واستبعاد المؤهلين منهم تلقائيا بسبب عدم استعدادهم للدخول في منافسة لا تحكمها أسس المهنة، ومنها أيضا عدم التقيد بجداول تحليل الأسعار التي يجب طلبها من المتعهدين قبل قبولهم للدخول في المناقصة. وذلك تمهيدا لمقارنتها بأسعار المشروعات المشابهة.

وأخيرا فان مسالة التعديلات والتغييرات التي تؤدي إلى طلبات مغايرة لما اتفق على تنفيذه أصلا مع المتعهد variation orders تعد من نقاط الضعف الأساسية، وكثيرا ما استغلت هذه النقطة لتحقيق ما لا يمكن تحقيقه في مرحلة التصميمات الهندسية ومرحلة طرح المناقصة، الأمر الذي أدى إلى تزايد التكلفة المتفق عليها أصلا، وغير من طبيعة بعض المشروعات من جراء كثرة ما أضيف إليها أو حذف منها.

وهذا الوضع أضاف عبئا جديدا إلى أعباء مرحلة التشييد وأفقد إدارتها فعالية الإدارة العلمية المتجردة والتي يجب توفرها فيها مما أتاح لمن أراد أن يستغلها لصالحه فرصة مواتية.

جـ- الآثار المالية والنفسية لدور الوسطاء المحليين:

يعد دور الوكلاء المحليين من المشكلات الأساسية التي تواجه المشروعات العامة أثناء فترة الإنشاء والتشييد. فمن ناحية تتمثل آثار هذه المشكلة في زيادة تكلفة مالية غير مبررة اقتصاديا واجتماعيا. ومن ناحية أخرى فإنها تفتح مجالا يشجع على ممارسة الضغوط على الجهات المناط بها تنفيذ المشروعات، مما يؤثر على فعالية هذه الجهات وبخلق آثارا نفسية تؤدي إلى تنمية روح سلبية لدى الأفراد. فقد سبقت الإشارة إلى أنه قد انتشر تقليد فرض وجود وكيل محلي لكل شركة أجنبية تود التعامل في السوق

المحلية، إلا أن هذا التقليد-بمرور الزمن-حاد عن هدفه واصبح بمثابة أسلوب فرض ضريبة على التجار والمقاولين الوافدين يحصلها التجار والمقاولون المحليون مقابل تسجيل الشركات بأسمائهم وهذا التقليد أدى إلى زيادة ظاهرة في التكاليف تقدر بنسبة5٪ من إجمالي هذه التكاليف. ولقد أدى تضخم هذه النسبة وتوابعها إلى حيرة معهد ستانفورد الدولي للبحوث عندما درس هيكل التكاليف الرأسمالية للمشروعات في عدد من الدول الصناعية ودول المنطقة وقارن بينها ووجد أن بند المصروفات المتفرقة من أتعاب وعمولات الخ.. يقدر بنسبة تتراوح بين 4- 11 في دول الخليج العربي مقابل 1- 5٪ في الولايات المتحدة. وان هذا العبء المالي يمكن تلافيه عن طريق حصر نوعية وحجم المناقصات الدولية التي يسمح للشركات الأجنبية بالمشاركة فيها دون أن تحتاج إلى من يكفلها، وينبغي هنا أيضا تشجيع القطاع الخاص المحلي على تنمية قدراته الذاتية، ورفع حجم الأعمال التي يجب انفراده بها يقدر نمو طاقته على التنفيذ. كما أنه ليس هناك مبرر لدفع أي عمولة أو أتعاب للقطاع الخاص طالما انه يمكن استيراد البضاعة أو الخدمات التي يلزم استيرادها مباشرة من المصدر بتكلفة تقل عن تكلفة استيرادها عن طريق وكيل محلي. كذلك فان وجود وكلاء محليين للشركات الأجنبية الراغبة في استيراد النفط وغيره من المنتجات الصناعية من دول المنطقة ليس له ما يبرره اقتصاديا.

أما الأثر النفسي لدور الوسطاء المحليين، فان نتائجه على المشروعات العامة والعاملين فيها اكبر خطرا من الأثر المالي. ذلك أنه ترك آثارا سلبية على العاملين في الإدارة العامة والقطاع الخاص، الذي اصبح طفيليا يسعى لتأكيد إمكانية حصوله على الوكالات والكفالات على حساب التخريب النفسي للمشرفين على هذه المشروعات وعلى المشرفين على سير المشتريات والمناقصات، وان هذا الأثر النفسي يمثل أحد الأسباب في ضعف سيطرة إدارة التشييد وميلها إلى التراخي في ضبط التكاليف وسرعة الإنجاز.

د- محاولة الانتفاع الخارجي:

إن محاولة العالم الخارجي للانتفاع من المنطقة يمكن اعتبارها مواكبة لموجة البذخ الداخلي التي ارتفعت بعد تزايد أسعار النفط. منذ مطلع السبعينات، فالشركات الأجنبية والمستشارون الأجانب سادت لديهم نظرة

أنانية تماثل نظرة الحاسدين لحديثي النعمة، نظرة تنطلق من الشعور بعدم أحقية هذه الأقطار فيما تدفق عليها من ثروة، كما تنطلق من اقتناعها بعدم قدرة هذه الأقطار على الاستفادة من تنمية ثروتها، وبالتالي فهي-في رأي الكثيرين منهم-ثروة ضائعة، يجب العمل على الحصول عليها وإعادة استغلالها في الدول الصناعية القادرة على الاستفادة منها في تنمية اقتصادها وتقنيتها.

لقد بدأت هذه المحاولة من قبل الدول المتقدمة صناعيا ومن قبل مواطنيها من خلال تضخيم تكاليف المشروعات المحلية، ومن خلال اقتراح تكرارها بغض النظر عن جدواها الاقتصادية، وكذلك من خلال المبالغة في أسعار السلع والخدمات التي يلزم استيرادها. ولقد أدت هذه السياسة بالنسبة للمشروعات العامة إلى مبالغة المستشارين والاستشاريين والمدراء الأجانب في حجم متطلبات هذه المشروعات وكذلك في أتعاب الخدمات التي يقدمونها، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان هذه السياسة أدت إلى تسعير المنتجات الصناعية التي يلزم استيرادها لدول المنطقة بأسعار تفوق أسعار تصديرها إلى الدول الأخرى حيث سادت أسعار ثلاثية المستوى لصادرات الغرب، أولها للدول غير المصدرة للنفط. وثانيها للدول المصدرة للنفط والواقعة خارج الجزيرة العربية وثالثها-وهو أعلاها-فرض على واردات الدول المنتجة للنفط في الجزيرة العربية.

ومما يؤسف له-حقا-أن بعض المستشارين والمدراء العرب العاملين في المنطقة قد ساهموا في هذا الانتفاع ووقف بعضهم موقف غير المعني تجاهه، وأحيانا حاول بعض آخر منهم الاستفادة منه، مبررين ذلك باقتناعهم المتمثل في عدم إمكانية المنطقة الاستفادة من هذه الثروة، و بأنها لابد أن تضيع بشكل أو بأخر. ولهذا فهم أحق من غيرهم في الانتفاع بها.

مرحلة التشغيل

يعترض تشغيل المشروعات العامة-في المنطقة-عدد من العقبات التي تعوق أداءها وتؤثر على قدرتها التنافسية، وتحد من إمكانيات تطويرها. وهذه العقبات إذا ما أضيفت إلى غيرها من العقبات الموروثة من مرحلة التأسيس تصبح عبئا على إمكانيات نجاح مثل هذه المشروعات وحائلا

أمام إمكانية رفع كفاءة أدائها وفتح مجالات التطور والنضوج أمام مسيرتها. الأمر الذي يستدعي تشخيصها، والإسراع بمعالجتها.

ومن أهم هذه العقبات عجز الإدارة المحلية عن استيعاب نظم الإدارة العلمية-توجه الإدارة الأجنبية وتحيزها لمصلحتها الخاصة-ندرة الأيدي العاملة المحلية-المحددات الاجتماعية المؤثرة على صلاحيات الإدارة.

أ- عجز الإدارة المحلية عن استيعاب نظم الإدارة العصرية:

أن خبرة الإدارة المحلية في إدارة المشروعات الإنتاجية الكبيرة ما تزال محدودة جدا، وتحتاج إلى الكثير من متطلبات الإدارة العلمية الحديثة و يعوزها الحافز والصلاحيات اللازمة لاستيعاب فنون هذه الإدارة وأساليبها وغرسها في صلب نظم هذه المشروعات التي لا يتسنى لها أداء وظيفتها الاقتصادية والاجتماعية بدونها، وان التجربة الحالية للإدارة المحلية في كثير من المشروعات العامة غير مشجعة وتحتاج إلى مزيد من الوعي، كما تحتاج إلى معرفة متطلبات الإدارة العلمية، والعمل على ضرورة استيعاب أساليبها ونظمها. وان كثيرا من هذه المشروعات التي تتولى إدارتها الفعلية عناصر وطنية تفتقر إلى تطبيق أسس إدارية علمية، تحدد بموجبها المسؤوليات وتمنح الصلاحيات ويكون تقييم الأداء فيها منتظما ومبنيا على مدى النجاح في تحقيق النتائج المطلوبة.

أن المنطق الإداري السائد في إدارة هذه المشروعات يمثل امتدادا لما هو متبع في الإدارة العامة التي تقوم أساسا على تقييد عمل المسؤولين بإجراءات ولوائح إدارية ومالية، ومطالبتهم باتباع حرفيتها بدلا من الاعتماد على تحقيق النتائج. والحق أن هذا المنطلق يحد من روح المبادرة وروح المسؤولية، كما أنه يشيع روح الاتكالية والسلبية مما يحول دون تأدية المشروع للغرض من إنشائه. لذلك فان معظم المشروعات التي تتولى إدارتها عناصر وطنية تفتقر إلى تطبيق فنون الإدارة العصرية مثل نظام التخطيط الدائم formal planning system وأسلوب الإدارة بالأهداف management by objectives وتقييم الوظائف job evaluation بل أن بعضها يفتقر حتى إلى وجود ميزانية نظامية والى وجود جهاز لمتابعة هذه الميزانية بشكل دائم ومنتظم. وما عدا عددا صغيرا من الشركات الكبرى مثل بعض المؤسسات المالية وبعض الشركات الصناعية التي شارك فيها القطاع الخاص وعانت من المنافسة في السوق

العالمية، فان بقية المشروعات العامة التي تتولى إدارتها عناصر وطنية تفتقر إلى كل أو بعض الفنون والنظم الإدارية الحديثة السابق ذكرها، وفي الاستقصاء الذي أجري مع مدراء المشروعات العامة (ملحق د) تبين من إجابتهم حول مدى تطبيق مشروعاتهم لبعض أنظمة الإدارة العصرية أن نسبة من يعتقدون بتطبيق نظام التخطيط الدائم بلغت 35٪ه ونسبة من يعتقدون بتطبيق أسلوب تقييم الوظائف بلغت 41٪ ونسبة من يعتمدون بتطبيق أسلوب الإدارة بالأهداف بلنت 12٪ شط (ملحق د 1 /24) وهذه الإجابات تشمل المشروعات التي تديرها إدارة أجنبية وتلك التي تديرها عناصر محلية.

أن المشروعات العامة التي تديرها عناصر وطنية تواجه تأثير أجهزة الإدارة العامة، وهي أجهزة تحاول في كثير من الأحيان فرض أساليبها الإدارية بشكل جعل بعض هذه المشروعات يمثل امتدادا للإدارات الحكومية، فمن حيث نظم العاملين وحوافزهم وأساليب إدارتهم وشروط خدماتهم، نجد أن هناك ضغطا من قبل دواوين الموظفين وتقييدا لتصرف المشروعات مما أدى إلى انخفاض في الإنتاجية وعدم إمكانية جذب الأيدي العاملة ذات الكفاءة أو عدم جذب وتهيئة الأيدي العاملة المحلية والاحتفاظ بها، كما حالت دون إمكانية توفير حوافز كافية وفعالة تمكن الإدارة من الربط بين مصلحة العاملين بالمشروع ومصلحة المشروع نفسه في المدى الطويل. وفيما يتعلق بنظام المناقصات والمشتريات، فان الأجهزة المركزية في الإدارات العامة تسعى لتطبيق أساليبها على الشركات والمؤسسات العامة مما يؤدي إلى عرقلة سير هذه المشروعات ويضعف قدرتها للحصول على احتياجاتها بالنوعية التي تحتاجها عملياتها وبالسعر الذي يمكنها الحصول عليه إذا ما اتبعت تكتيكا تجاريا ذكيا، وهذا مالا يتحقق لأية هيئة أو لجنة مركزية لا تتوفر فيها المتطلبات الفنية والتجارية. كما انه ليس لدى مثل هذه الهيئة أو اللجنة حافز كاف يجعل اهتمامها يتجاوز اتباع الإجراءات والنظر إلى العروض بشكل إجرائي يعيها من المسؤولية. كما أن تأثير أجهزة الإدارة العامة على قدرة المشروعات العامة، من ناحية وضع نظام تخطيط دائم يشكل عائقا أساسيا أمام نمو المشروعات العامة وتطورها، مما يجعلها تكتفي بتسيير الأمور من عام إلى عام دون أن تعرف ما الذي سيخصص

لها من موارد ودون أن تعلم ما سيفرض عليها من نظم ولوائح وسياسة تسعيرية وخطة إنتاجية وغير ذلك من السياسات الفنية والتجارية التي تحتاج إلى تخطيط متوسط المدى (3- 5 سنوات)، ويضاف إلى ذلك كله الآثار النفسية التي تتركها هذه القيود على الإدارة المحلية مما يجعلها لا تعمل بشكل منظم من اجل الاهتمام الكافي بأساليب استيعاب التقنية وخلق النظم والأجهزة اللازمة لاستنباطها، ولا تركز على إيجاد نظم لتدفق المعلومات الإدارية والفنية اللازمة لدعم كوادرها ولا على إيجاد أجهزة داخلية لتقييم الأداء.

من هنا يتبين لنا أن حاجة المشروعات العامة التي تديرها عناصر محلية إلى إدارات وأساليب الإدارة العلمية ونظمها، إلى جانب افتقارها للصلاحيات اللازمة لفعالية الإدارة في المشروعات الاقتصادية قد أثرت على أداء هذه المشروعات، وحد من فعالية إدارتها،مما أدى إلى ارتفاع تكاليف التشغيل وانخفاض حصيلة الإيرادات وحول إمكانية الربح إلى خسارة،وأثر على فرصة الاستفادة من القدرات البشرية والإمكانيات الاستثمارية النادرة. هذا فضلا عن أثر ذلك على إمكانية تحقيق الأهداف الاستراتيجية.

ولعل اخطر الآثار المترتبة على تردى أداء المشروعات العامة التي تديرها عناصر وطنية يتمثل في انتشار حالة من الاقتناع بتفوق الإدارة الأجنبية، الأمر الذي جعل البحث عن شركة أجنبية لإدارة أي مشروع فاشل أو مشروع جديد هام يعد اقتراحا مقبولا ومتعارفا عليه.

ب- الإدارة الأجنبية وتحيزها لمصلحتها الخاصة:

يسود المنطقة منذ بداية السبعينات على وجه الخصوص اعتقاد بان الإدارة الأجنبية هي العلاج الحاسم لمشكلة تردى أداء الكثير من المشروعات وتخلف مستوى إدارتها المحلية، كما نلاحظ-أحيانا-إصرارا على تجنب إدارة المشروعات الجديدة بواسطة إدارة محلية، اعتقادا بحتمية فشل مثل هذه الإدارة. وان الثقة في قدرة الإدارة الأجنبية جعلت بعض دول المنطقة تعتمد عليها اعتمادا لا يقتصر على إدارة بعض شركات النفط وبعض المشروعات الصناعية الكبيرة فحسب، بل يتجاوزه إلى إدارة بعض وظائف أجهزة الإدارة العامة البحتة مثل المستشفيات والبلديات والمواصلات.

إن اللجوء إلى الإدارة الأجنبية بوصفه علاجا لضعف الإدارة المحلية-بالرغم من فعاليته لا كفاءته في المدى القصير-لا يمكن الركون إليه كحل لمشكلة تردى أداء الإدارة المحلية، وذلك بسبب مساهمته في رفع تكاليف الإنتاج، وتوجهه إلى السيطرة الدائمة على المشروع. هذا إلى جانب عدم ارتباط مصلحة الإدارة الأجنبية بمصلحة المشروع في المدى الطويل واثر ذلك على إعاقة عملية تنمية الاعتماد على الذات.

إن التعاقد مع شركة أجنبية لإدارة مرفق أو مشروع عام، ومنحها كافة الصلاحيات اللازمة لاتخاذ القرارات الإدارية وتطبيق النظم والأساليب واللوائح اللازمة بمعزل تام عن أجهزة الرقابة المركزية في الدولة. كل هذا أتاح لمثل هذه الشركة-دون شك-فرصة كافية لان تكون فعالة في إنتاج السلعة أو إنجاز الخدمة المطلوبة. إلا أن هذه الفعالية effectiveness ليست-غالبا مقترنة بتحقيق الكفاءة effieciency أي إنتاج ما يراد إنتاجه بأقل التكاليف الممكنة وتحقيق أعلى إيراد ممكن، وبالتالي تحقيق عائد تجاري واقتصادي مناسب للاستثمارات الموظفة. لذلك نجد أن الاعتماد على الإدارة الأجنبية يضيف مشكلة جديدة تعيق المشروعات عن أداء دورها الاقتصادي، فضلا عن تعارض مثل هذا الاعتماد مع الأهداف الاستراتيجية للمشروعات العامة.

فمن الناحية الاقتصادية نجد أن الإدارة الأجنبية تحرص على الاستفادة من نفقات المشروعات التي تتولى إدارتها، كما تحرص-بكافة الرسائل-على امتصاص أرباح هذه المشروعات-إن وجدت-فهناك الأتعاب الأولية المقطوعة التي تعطى للإدارة الأجنبية في شكل مبلغ سنوي محدد أو نسبة مئوية من الإيرادات الإجمالية أو إيرادات التشغيل أو مبلغ محدد على وحدة الإنتاج مثل حالة شركات النفط، حيث تتراوح النسبة بين 15- 30 سنتا للبرميل المنتج، مما جعلها تصل إلى اكثر من 15٪ من تكاليف الإنتاج. وهذا المبلغ في العادة لا يمثل كافة الأتعاب التي تعود على الإدارة الأجنبية، وإنما. يمثل الأتعاب الأولية التي تكون بمقتضاها مستعدة لتقديم الخدمات access to services وتتلقى هذه الإدارة أتعابا إضافية مقابل كل خدمة تقدمها للمشروع بالإضافة للأتعاب الأولية، فعلى سبيل المثال، هناك عمولة على التسويق وعمولة على المشتريات الدولية وأتعاب للدراسات والاستشارات ورواتب

ومكافآت للموظفين المعارين، ويمكن تقدير أجمالي هذه الأتعاب بنسبة تتروح بين 10- 25٪ من إجمالي تكلفة الإنتاج أو الإيرادات الإجمالية وذلك عدا القيمة المباشرة للخدمات والبضائع التي تقوم شركة الإدارة الأجنبية بالحصول عليها من شركاتها التابعة أو من السوق العالمية وعدا رواتب الموظفين المعارين وعلاواتهم. وهذه النسبة عالية جدا وتشكل عبئا كبيرا على اقتصاديات أي مشروع صناعي أو تجاري. كما إنها تزيد تكلفة المشروعات الخدمية. ومما هو جدير بالذكر أن هذه الأتعاب لا ترتبط بالتزام الإدارة الأجنبية بتحقيق عائد مناسب للاستعماريات التي تديرها أو ضمان مستوى تنافسي من تكلفة يتناسب مع مستوى تكلفة في المشروعات المماثلة في العالم، وهكذا فان الإدارة الأجنبية تظل دائما مطمئنة على تحصيل أتعابها، مهما ترتفع التكلفة أو يكن العائد متدنيا. والشيء الوحيد الذي تتعهد به شفهيا دون ضمانات يتمثل في إنتاج السلعة أو الخدمة فحسب. وهذا الوضع الذي تتصرف بموجبه الإدارة الأجنبية أدى إلى ارتفاع متوسط تكلفة التشغيل وأدى إلى خسائر في المشروعات العامة التجارية. ولقد ثبت في بعض المشروعات التي استغنى فيها عن الإدارة الأجنبية وأوكلت إدارتها لعناصر وطنية يتوفر لها الحد الأدنى من حرية التصرف الإداري أنها حققت أرباحا اكبر مما كانت تحقق في السابق، وتحولت في بعض الحالات خسائر هذه المشروعات إلى أرباح. وابلغ الأمثلة على ذلك الشركة العربية السعودية للأسمده الكيماوية وبعض البنوك والمؤسسات المالية الأخرى.

ومن الآثار السلبية الأخرى لدور الإدارة الأجنبية أنها أصبحت وسيلة يسعى الشريك الأجنبي إلى الانفراد بها عندما يقرر المساهمة في المشروعات المحلية. فهذا الشريك يرى أن مساهمته في استعمارات المشروع تعطيه حق الشفعة في تولي إدارته التي تشكل بالنسبة له هدفا يستطيع من خلاله تحويل جزء كبير من أرباح المشروع المحتملة لصالحه الخاص على شكل أتعاب إدارة وتسويق ومشتريات وغير ذلك. ويكون هذا الشريك الأجنبي في العادة مستعدا لتحمل خسارة في استثماراته طالما أن الأتعاب التي يحصل عليها بوصفه قائما بالإدارة كافية لتعويضه عن تلك الخسارة. وهذا الوضع-كما سبقت الإشارة-قد أجهض الفكرة التي ترى أن وجود الشريك

الأجنبي يمثل ضمانة لاقتصادية الاستثمار وارتفاع عائده، لان هذا الشريك قد أوجد-من خلال احتكاره للإدارة-وسيلة يسترد بها استثماراته، ويحقق عائدا مجزيا، هذا بينما يقع عبء الخسارة على الشريك الوطني وحده. وعلى سبيل المثال، فان الشريك الأجنبي-في إحدى الحالات-قدر عمولته في أحد الأعوام بحوالي مليونين ونصف مليون دولار، بينما كان تقديره لصافي ربح المشروع-الذي يبلغ رأسماله المدفوع ما يقارب عشرة ملايين دولار-لا يتجاوز ثلاثة أرباع مليون دولار في نفس ذلك العام.

تلك هي الآثار السلبية لدور الإدارة الأجنبية من الناحية الاقتصادية. أما من الناحية الاستراتيجية فان وضع المشروعات العامة التي تتولى شركة أجنبية إدارتها يتعارض مع الغرض التنموي الذي أنشئت هذه المشروعات من اجل تحقيقه. فإذا كانت الأهداف الاستراتيجية للمشروعات العامة تتمثل في تنمية إمكانيات الاعتماد الذاتي على النفس، من خلال الحرص على استيعاب التقنية-بما فيها الفن الإداري-وإيجاد الأجهزة اللازمة لاستنباطها محليا، وتوفير مصادر عمالة منتجة للمواطنين عن طريق إعدادهم وحفزهم لتأدية الوظائف المتخصصة والفنية وخلق الترابط الإنتاجي وزيادة درجته فيما بين وحدات الإنتاج المحلية المختلفة وتقليل درجة التبعية للشركات المتعددة الجنسية، والسعي إلى رفع القيمة المضافة التي يتيحها نشاط المشروع إلى الحد الأمثل اقتصاديا، إذا كانت هذه كلها أهدافا استراتيجية هامة للمشروعات العامة فإن الاعتماد على إدارة أجنبية لا ينسجم مع إمكانية تحقيقها. فمصلحة الإدارة الأجنبية-المباشرة وغير المباشرة-تتعارض أصلا مع اعتماد المشروع على ذاته، بل أنها تتعارض مع اعتماد أي مشروع آخر-في نفس البلد-على ذاته. وهذا الوضع يجعل الإدارة الأجنبية تعمل بحكم المصلحة الذاتية على إضعاف القدرة المحلية، وزيادة درجة التبعية للشركات المتعددة الجنسية. فتنمية القدرة الإدارية المحلية وكذلك تنمية الطاقة المحلية على استيعاب التقنية واستنباطها، وإعداد الكوادر الوطنية تتعارض مباشرة مع استمرار الحاجة إلى وجود إدارة أجنبية. ولذلك فإن الإدارة الأجنبية لا يمكن أن تفتح مجالا لمثل هذا لأن في مجرد تحققه نهاية لوجودها. إن وجود الإدارة الأجنبية مبني على ترسيخ شروط التبعية المتعارضة مع إتاحة الفرصة للآخرين أن يتعلموا، وكأنه بهذا يتناقض

تماما مع المثل الصيني السائد: «إذا كنت حقا تريد أن تساعد إنسانا فلا تعطه سمكة بل علمه كيف يصطاد السمك» فالاعتماد على الشركات التابعة للإدارة الأجنبية يجعل من مصلحة هذه الإدارة العمل دائما على استمرار المشروع المحلي بمثابة معمل من معاملها التابعة لها. ولذلك فان الإدارة الأجنبية لا يمكن أن تسعى لدعم القدرة الذاتية للمشروع أو لزيادة درجة ترابطه مع المشروعات المحلية، وإنما تحرص على أن تجعل منه بحيرة في صحراء قاحلة تمتد قنواتها من تحت الأرض العطشى لتروي وترتوي من مصادر بعيدة.

مما سبق يتضح أن وجود الإدارة الأجنبية في عدد كبير من المشروعات العامة والاعتماد المتزايد عليها قد أفضيا إلى زيادة تكلفة تشغيل هذه المشروعات بنسبة تراوحت بين 10-20٪ من إجمالي تكلفة تشغيلها دون أي تعهد من الإدارة الأجنبية بتخفيض التكاليف إلى المستوى المقبول دوليا، ودون التعهد بتضييق عائد مناسب على الاستثمارات التي تديرها. وبذلك فان اللجوء إلى إدارة الشركات الأجنبية لعلاج مشكلة تخلف الإدارة المحلية في المشروعات العامة لم يؤد إلى حل مشكلة ارتفاع التكاليف، بل انه حرم العناصر الوطنية من فرصة المساهمة في إدارة الشركات المحلية الكبرى، التي تستخدم الفن الإداري والتقنية المتطورة. وعلى هذا فان الوضع أصبح بحاجة إلى علاج جديد يستطيع التغلب على تخلف الإدارة المحلية وتردي كفاءتها.

ج- ندرة الأيدي العاملة المحلية:

يشكل عدم تمكن المشروعات العامة من جذب وتهيئة الأيدي العاملة المحلية والاحتفاظ بها المشكلة الثالثة في سلسلة المشكلات التي تواجه تشغيل المشروعات العامة في المنطقة. فالمشروعات العامة-كما بينا في الفصلين الأول والثالث-يجب أن تكون وسيلة لإيجاد مجالات عمالة منتجة لأبناء المنطقة، ومجالا لتوفير الإدارة الضرورية والمدرسة العملية لاكتسابهم المتطلبات الإدارية والفنية اللازمة لتشغيل المشروعات الإنتاجية الحديثة. لذلك فان تقييم أداء المشروعات العامة يجب أن يشمل تناول مدى تحقيقها لذلك.

إن نظرة سريعة على واقع المشروعات العامة في المنطقة تكفي لإدراك

مدى صعوبة جذب الأيدي العاملة الوطنية وحفزها للعمل في هذه المشروعات. فبينما يتزايد عدد العاملين الوطنيين في أجهزة الإدارة العامة، مسببين تضخما وظيفيا لأجهزتها، نجد أن بعض المشروعات العامة تكاد تكون خالية منهم. فعلى سبيل المثال نجد أن عدد القطريين العاملين في شركة قطر الوطنية للحديد والصلب لا يتجاوز ثلاثين شخصا من جملة عدد العاملين الذين يصلون إلى حوالي ألف شخص. هذا فضلا عن أن هؤلاء القطريين القليلين لا يوجد بينهم خريج جامعي واحد، في حين أن إجمالي عدد الخريجين القطريين يتجاوز ألفا وخمسمائة خريج. والوضع في بنية المشروعات العامة الأخرى-في المنطقة-وان لم يكن بمثل هذه الحالة المتطرفة إلا أنه يتم-عموما-بالاعتماد على العمالة الوافدة في تشغيل هذه المشروعات. وفي عام 1975 م حيث بلغت القوى العاملة في قطاع الصناعة بالكويت 24500 مشتغلا (2 ر 8٪ من جملة قوة العمل) بلغ عدد الكويتيين منهم 258 ر 2 مشتغلا أي ما يعادل 2 ر 9٪ من مجموع المشتغلين في الصناعة. ومما يلاحظ أيضا أن عدد العاملين الكويتيين في الصناعة قد انخفض بنسبة 4 ر5 ٪ عما كان عليه عام 1970 م. هذا، بينما زاد حجم القوى العاملة الكويتية من 0 6 ألف مشتغل عام 0 97 ا م إلى 87 ألف مشتغل عام 1975[2]. ويتضح أيضا من إحصاءات القوى العاملة في الكويت في عام 975 أم أن عدد المدراء الكويتيين في الحكومة قد بلغ 480 مديرا من اصل 600 مدير يعملون بها (أي 80٪)، هذا بينما كان عدد المدراء الكويتيين العاملين في المؤسسات 440 مديرا من اصل 535ر\ مديرا (29٪)[3].

إن ظاهرة عزوف أبناء المنطقة-بشكل عام-عن العمل خارج الحكومة وافتقار المشروعات العامة لاسيما الاقتصادية منها إلى وجود كوادر إدارية وفنية وتشغيلية من العناصر المحلية ظاهرة يمكن ملاحظتها بوضوح في جميع المشروعات العامة. بل إنه ومنذ عام 1970 بدأت هذه المشروعات تجد صعوبة في سد احتياجاتها من العمالة محليا، بل أن بعضها بدأ يخسر عناصره. فشركات النفط التي كان الضغط عليها-في الماضي-شديدا لزيادة نسبة المواطنين العاملين فيها، بدأت بعد أن تم امتلاكها وطنيا تخسر بعض موظفيها السابقين ولا يتوفر لها العدد الكافي لسد احتياجاتها المتزايدة مما أدى إلى انخفاض نسبة المواطنين العاملين لديها تدربجيا. وفي إحدى

شركات إنتاج البترول العاملة وجد أن وضع القوى العاملة فيها قد تغير وفقا لما نتبينه من الجدول التالي:

جدول 1/4

تركيب القوى العاملة

في الهيئة القطرية لانتاج البترول

	1975 مواطنون	وافدون	1980 مواطنون	وافدون
كبار موظفين	31	237	104	426
موظفون شهريون	157	308	256	608
موظفون يوميون	772	278	639	686
	960	823	999	1720
النسبة	**%53.5**	**%46.5**	**%36.7**	**%63.3**

يتضح من الجدول السبق انخفاض نسبة المواطنين في الهيئة القطرية لانتاج البترول من 5ر53٪ عام 1975 الى 7ر36٪ فقط عام 1980.

وهذا التغير الناتج عن عزوف القوى العاملة المحلية لا سيما فيما يخص احتياجات العمالة الاضافية في المشروعات العامة يبدو واضحا من تجربة شركة الزيت العربية الامريكية في الظهران(*)، والتي بعد ان وصلت نسبة السعوديين فيها عام 1970 الى 82٪ ، فإنها انخفضت عام 1980 الى 54٪ فحسب(4).

إن وجود هذه الظاهرة وتفاقمها يؤثر-دون شك-على أداء المشروعات

العامة وإمكانية تطورها في المستقبل فافتقار هذه المشروعات للأيدي العاملة المحلية واعتمادها-بشكل رئيسي-على الوافدين يؤدي إلى زيادة التكاليف الجارية والتكاليف المستقبلية نتيجة لعدم استقرار العمالة، وعدم ارتباط العاملين بالمشروع، كما انه يؤدي إلى زيادة تكاليف المجتمع ككل حين يهدر طاقة مواطنيه ويجعل منهم مجرد مستهلكين فحسب، بينما يستقدم أفرادا للقيام بما كان يجب أن يقوم به هؤلاء المواطنون. هذا من ناحية التكاليف المالية، أما من ناحية التكاليف الاجتماعية وآثار هذه الظاهرة على مستقبل التنمية الاقتصادية والآلية اللازمة لتصاعد عملياتها، والتركيب السكاني، وغير ذلك من الأمور الرئيسية في المجتمع فقد تمت الإشارة إلى آثارها في مواضع متفرقة من هذه الدراسة.

إذا كان لابد من تكرار لأسباب هذه الظاهرة، فان ما ذكر-في الفصل الثالث-حول أسباب صعوبة تعبئة القيادات الإدارية وإعدادها من اجل العمل في المشروعات العامة ينطبق على مشكلة تعبئة وإعداد الأيدي العاملة المحلية، وهذه الأسباب تتمثل في قوة جذب الحوافز المتاحة في الإدارات الحكومية للأيدي العاملة المحلية. حيث تستوعب أجهزة الإدارة العامة اكثر من نصف القوى العاملة المحلية. كما تتمثل في عدم توفر شروط عمل منافسة وسياسة تدريب وإعداد حوافز فعالة لجذب مواطني المنطقة للعمل في المشروعات العامة. يضاف إلى ذلك كله أثر المتدفقات النقدية على خلق نوع غريب من البطالة التي يمكن أن يطلق عليها بحق «البطالة المرفهة» حيث لا تكون هناك حاجة مالية لدى مجموعة كبيرة من أفراد المجتمع للحصول على عمل أو القيام بوظيفة إنتاجية فيه، وبالرغم من ذلك يتوفر لها دخل كاف. ومجتمعات المنطقة بالرغم من شح الأيدي العاملة فيها نسبيا إلا أن حاجتها-إذا ما احسن استخدام الموارد البشرية المتاحة وخطط لإيجاد ظروف وحوافز فعالة من اجل تعبئتها وإعدادها من اجل القيام بأكثر الوظائف إنتاجية في المجتمع-لا يمكن أن تصل إلى حد هذه الندرة الملحوظة حاليا. أن رفع عدد العاملين المحليين إلى عدد السكان في المنطقة من النسبة الحالية التي لا تتجاوز 20٪ إلى نسبة25٪،وهي النسبة السائدة لمساهمة مواطني الدول العربية النفطية الأخرى من ناحية، والقضاء على ظروف وأسباب البطالة المقنعة السائدة في أجهزة الإدارة العامة من ناحية

أخرى، يمكن أن يؤديا إلى زيادة ملموسة في عدد الأيدي العاملة الوطنية وإنتاجيتها، مما سيتيح لهذه الأقطار فرصة تقليص حجم العمالة الوافدة تدريجيا. كما أن إعادة تقييم شروط الخدمة والحوافز المعنوية والمادية السائدة في مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي، وجعلها اكثر فعالية وتعبيرا عن حاجة المجتمع من اجل الموازنة في توجيه ثروته البشرية يمكنها أن تحقق وضعا سليما فيما يتعلق بالعرض والطلب على القوى العاملة المحلية في مختلف اوجه النشاط.

د- المحددات الاجتماعية المؤثرة على صلاحيات الإدارة:

المشكلة الرابعة التي تعوق أداء المشروعات العامة تتمثل في المحددات الاجتماعية على صلاحيات الإدارة. وهذه العقبة عميقة الجذور وبعيدة الأثر وصعبة التناول والمعالجة. ويحتاج إدراك أبعادها وترسيخ الاقتناع اللازم لتلافي أشرارها إلى وقت أطول مما يحتاجه تناول المشكلات الأخرى التي تواجه مرحلة تشغيل المشروعات والتي يغلب عليها الطابع الفني. بل أن هذه المشكلات شكلت البيئة التي برزت وتزايدت-ضمن معطياتها-المشكلات الأخرى دون وجود علاج فعال، يجد من آثارها السلبية على أداء المشروعات العامة أو يتيح إمكانية كافية للقضاء عليها.

إن التقاليد والموروثات الاجتماعية في المنطقة-على سبيل المثال-تشكل محددات على إمكانية تطبيق أساليب الإدارة العلمية، وذلك لأنها تفضل السلوك القائم على الاعتبارات العشائرية من محسوبية، ومراعاة للخاطر، وعلم تقبل للنقد مهما يكن إيجابيا وبناء وعدم تشجيع النقد الذاتي اللازم لتطوير الكفاءات والنظم. أن تمكن العقلية العشائرية في نفوس أبناء المنطقة-بما فيهم المديرون أنفسهم-تحد من إمكانية تطبيق الحلول الإدارية السليمة وتفرض حلولا وسطا تميع دور الإدارة وتخل بمتطلبات أدائها السليم. ومن جهة أخرى، فان معاناة أبناء المنطقة في الماضي في ظل حياة الرعي والغوص ومحاولة التعويض عن تلك المعاناة وذلك الحرمان في الوقت الحاضر، يمكن اعتبارها عددا من المحددات الاجتماعية التي تضعف من إصرار إدارة المشروعات العامة على طلب مزيد من الجهد ومضاعفة للعمل الجاد والمتواصل نتيجة الحجة التي ترى أنه من حق أبناء المنطقة أن يتخففوا من عناء العمل، وأن يتمتعوا بما حباهم به الله تعالى من نعم، تعويضا عما

قاسته المنطقة-في ماضيها-من حرمان ومعاناة، وقد شجعت هذه الحجة-بطبيعة الحال-على نمو روح المجاملة والمراعاة-لدى الإدارة-بدلا من التأكيد على مبدأ ربط المكافأة بالجهد.

وتأتي بعد ذلك المحددات السياسية لتحد من فعالية الإدارة. فدول المنطقة بحكم مركزية السلطة فيها تنظر لكل إجراء إداري على أنه مسألة سياسية ولذلك فان تفويض الصلاحيات الإدارية يقترن دائما باحتفاظ السلطة المركزية بحق النقض. الأمر الذي يحير الإدارة. ويجعل همها ينحصر في البحث-دون دليل-عما هو ممكن ومقبول سياسيا، بدلا من الاعتماد في اتخاذ القرار الإداري على وجود صلاحيات واضحة. الأمر الذي يجعل مثل هذه القيادات تتردد في القيام بمهمة التخطيط الاستراتيجي الذي لا تستقيم إدارة أي مشروع بدونه.

إن هذه المحددات الاجتماعية حالت دون إمكانية تصدى إدارة تشغيل المشروعات العامة للمشكلات التي سبق أن تعرضنا لها من قبل، وشكلت قوى طرد للقيادات الإيجابية التي تصر على توفير المنطقة الإنتاجية اللازمة لضمان مستقبل المشروعات، وحماية حقها المشروع في النجاح.

5 تقييم أداء المشروعات العامة

قال يوما عمر بن الخطاب رضى الله عنه لمن حوله «أر أيتم إذا استعملت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل أكنت قضيت ما على؟.. قالوا نعم. قال: لا، حتى أنظر في عمله أعمل بما أمرته أم لا؟[1].. هذا هو رأي المجتهد والمنظم العربي الإسلامي العظيم عمر رضي الله عنه الذي أدرك-عمليا-أن كل راع مسؤول عن رعيته في كل كبيرة وصغيرة. ولا يعفيه من اللوم أنه أحسن الاختيار. لقد أدرك عمر أهمية التقييم، انطلاقا من إحساسه بالمسئولية ورغبته الأكيدة في سيادة العدل ورقي الأمة اللذين لا يتحققان إلا إذا ضمنت الحقوق، ووجدت وسيلة تكشف النتائج، وتمهد الطريق لعملية تقويم الاعوجاج، قبل أن تستشري آثاره السيئة في نفوس الناس، وتؤدي إلى تحطيم معنوياتهم وإهدار طاقتهم. من منطلق الإحساس بالمسؤولية تأكد لدى عمر-كما تأكد لدى كل من التزم تجاه نفسه بتحقيق إنجاز معين-أن الطريق إلى الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وحماية الطاقات والإفادة منها لا يتأتى بدون القيام بعملية تقييم الأداء لإحقاق الحق، وسعيا لمعرفة مواطن القوة، وتعرية مواطن الضعف تمهيدا لمعالجتها في الوقت المناسب.

إن استقراء التاريخ يشير إلى أن فكرة تقييم الأداء قديمة قدم الإنسان نفسه. فهذه الفكرة عنصر رئيسي من عناصر أية عملية إدارية سليمة. وهي المحك الذي تحدد النتائج بواسطته، والدليل الذي يمكن الاسترشاد به في عملية الإصلاح والتطور. لذلك كان استمرار ضعف فعالية الأسلوب الذي يتبع لتقييم الأداء مقترنا دائما مجال التخلف. كما أن الاهتمام بتطور نظام تقييم الأداء ودقة أساليبه، وموضوعية مؤشراته، والحرص على تصحيح آلية الأداء وفقا لمعطيات نتائجه يمكن اعتبارها-مجتمعة-الدليل على جدية الجهود، وتبلور الإرادة لوضع عملية التنمية على بداية الطريق. وسيتناول هذا الفصل موضوع تقييم أداء العمليات الجارية للمشروعات العامة باعتبارها مركز مسئولية محددة من خلال النقاط التالية: ماهية تقييم أداء المشروعات العامة.. واقع تقييم أداء المشروعات العامة في المنطقة.. إمكانية إيجاد نظام فعال لتقييم أداء المشروعات العامة.

ماهية تقييم أداء المشروعات العامة

تقييم الأداء performance evaluation عملية يجب أن تكون مصاحبة لأي مسئولية كانت. وهي لذلك جزء متمم لأي عملية إدارية علمية في مختلف النشاطات، وفي العصر الحديث يوجد لكل نشاط إنساني أساليب موضوعية لتقييم أدائه. فهناك تقييم أداء للموظفين وللنظم المطبقة مثل النظام التعليمي وغيره. وهناك نظم لتقييم وحدات الإنتاج ومراكز الخدمات في القطاع العام والخاص. ونظام التقييم يكون-عادة-اكثر تعقيدا كلما كانت الوظائف التي تتطلب الإنجاز متعددة، والأهداف التي يتوجب تحقيقها متنوعة. و يكون أيضا اكثر صعوبة في بداية تطبيقه، وعندما يتعارض مع المصالح المتغلبة في مجال نشاط معين، لما يمكن أن يكشفه من نتائج سلبية، ويبينه من أسباب أدت إلى تلك النتائج. لذلك فان تقييم أداء المشروعات العامة لم يبلغ بعد درجة النضج الذي بلغته نظم كثيرة أخرى من نظم تقييم الأداء، وذلك بسبب تنوع أهدافها وضعف الحافز الذاتي المباشر لدى المسئولين فيها والمكلفين بالإشراف الخارجي عليها، فضلا عن حداثة هذه المشروعات وتركز معظمها في دول العالم الثالث.

وفي حدود معرفتنا الحالية، فان نظام تقييم أداء المشروعات العامة

يجب أن يهدف إلى الكشف عن ثلاثة أبعاد رئيسية:

أولها: مدى الفعالية:effectiveness وينصرف هذا التقييم إلى المقارنة بين النتائج المحققة والأهداف المحددة. وإذا لم تكن الأهداف-جميعها- محددة بشكل كمي يمكن قياسه فان تقييم الفعالية-في مثل هذه الحالة- يجب أن ينصرف إلى تحرى مدى انسجام النتائج المحققة مع الغرض العام للمشروع والدور المسند إليه، ويستند التقييم-في هذه الحالة-على أساس نوعي لا كمي. ونتيجة لصعوبة تحويل جميع أهداف كثير من المشروعات العامة إلى مؤشرات كمية فان هذا التقييم لابد أن يتضمن تقييما نوعيا للأداء إلى جانب التقييم الكمي.

ثانيا: مدى الكفاءة :efficiency و ينسحب هذا النوع من تقييم الأداء على تحليل الناحية الوظيفية في الوحدة الإنتاجية من حيث مدى كفاءة استخدامها للموارد المتاحة لها. ويتم ذلك عن طريق مقارنة المعدلات المتحققة بالأنماط والمعايير المصممة سلفا، كما يتم من خلال مقارنة معدلات التكاليف الفعلية بعد الأخذ في الاعتبار نوع الخدمة أو السلعة المنتجة والشروط الفنية والاقتصادية التي تتم عملية الإنتاج بموجبها. وتتخذ المقارنة اتجاهين:

أ- اتجاه تقييم معدل التكلفة الجارية لإنتاج المشروع من خلال مقارنتها بمعدلات التكاليف المتحققة في المشروعات المماثلة محليا وإقليميا وعالميا.

ب- اتجاه المقارنة التاريخية لمعدلات التكلفة الجارية ني المشروع نفسه بمثيلاتها في السنوات الماضية من ناحية، ومقارنة معدلات التغيير في تكاليف المشروع مع معدلات التغيير في تكاليف المشروعات المماثلة من ناحية أخرى.

ثالثها: مدى إمكانية التطور: في عصرنا الحاضر حيث تتزايد الاكتشافات العلمية وتتطور التقنية بشكل مذهل فانه لا مكان لمن لا ينظم مشروعه بشكل يستطيع معه استيعاب الجديد من منجزات العلم والتقنية والأخذ بهما حسب احتياجات هذا المشروع. والمشروعات العامة ليست استثناء من القاعدة، لذلك فان تقييم أدائها يجب أن يهتم بمدى سلامة البناء التنظيمي ووجود أدوات وقنوات وإمكانيات إدارية وفنية كافية وقادرة على استيعاب التطورات الحالية والمستقبلية للعلم والتقنية الحديثة. ويتم هذا التقييم من خلال فحص النظم systems والأساليب methods والتقنيات techniques الإدارية

والفنية المطبقة في المشروع والنظر إلى مدى فعاليتا وكفاءتها، ومدى معاصرتها للتطورات الجارية في حقل نشاط المشروع وكذلك مدى قدرتها على ضمان وضع تنافسي للمشروع مقارنة بالمشروعات المماثلة أو المتنافسة معه محليا أو إقليميا أو عالميا.

إن هذه العملية.. عملية التقييم بأبعادها الثلاثة، تقييم الفعالية، وتقييم الكفاءة، وتقييم إمكانية التطور، عملية لابد من تطبيقها في المشروعات العامة حيث لا يكون الربح التجاري هو الهدف الرئيسي للمشروع وبالتالي فانه ليس المؤشر الوحيد للدلالة على فعالية الأداء وليس الحافز لجهود الترشيد، كما أنه ليس المعزز لوجود الهيكل الإداري والفني اللازم لتنمية إمكانية التطور، أن المشروعات العامة تحتاج إلى نظام لتقييم الأداء يكون اكثر دلالة على أدائها، وأكثر قدرة على كشف عقبات تشغيلها وإمكانية تطورها، نتيجة لتعدد أهداف مثل هذه المشروعات وتنوعها، ونتيجة لدورها الاستراتيجي في التنمية الاقتصادية، وافتقارها إلى الروح التجارية المتطرفة التي تخلقها الملكية الخاصة، وهذا النظام الهادف إلى تقييم الفعالية والكفاءة وإمكانية التطور لا يعني ضرورة القيام بجميع العمليات اللازمة لذلك بشكل سنوي بالنسبة لكل مشروع عام، ولا يجب أن يعني الاعتماد على التقييم الخارجي فحسب.

إن فعالية مثل هذا النظام تتطلب الموازنة بين تكلفة ومردود التقييم الداخلي والتقييم الخارجي، والموازنة بين أهمية وإمكانية القيام بأي نوع من التدقيق وفقا لأي فترة زمنية مناسبة،، وسواء أكان هذا التقييم يتم بواسطة تدقيق أداء performance auditأو تدقيق كفاءة efficiency audit أو تدقيق للنظم الإدارية والفنية managerial & technical system audit، فان نوعية التدقيق ومبدأ قبوله، والركون إلى موضوعية دلالته فيما يتعلق بالأطراف المعنية أهم بكثير من شكلية وجوده. بل إن التقييم الشكلي غير القائم على أسس علمية، والذي لا يتمتع بالقبول والاحترام والحرص على إجرائه من قبل جميع الأطراف المعنية بأداء المشروعات قد يؤدي إلى توجيه خاطئ، وكذلك قد يخلق صورة مشوهة تعرقل الأداء وتقضي على آلية تطور أساليبه. لذلك فان دقة التقييم تتطلب بناء نظام متكامل لتقيم الأداء يأخذ في الاعتبار طبيعة المشروعات المعنية وحالتها الراهنة والمحددات الاجتماعية

والاقتصادية والإمكانيات البشرية وخبرتها الفنية وروح التجرد لديها بشكل إيجابي. وهذا ما سنتناوله في هذا الفصل، بعد أن يتم تناول الحالة الراهنة لتقييم الأداء في المشروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط.

واقع تقييم أداء المشروعات العامة في المنطقة

تشير جميع الدلائل إلى افتقار المشروعات العامة في المنطقة إلى نظام متكامل لتقييم الأداء. وهذا الجانب من العملية الإدارية هو اكثر الجوانب غيابا في مشروعات المنطقة. ولعل غيابه اكثر تأثيرا من سائر جوانب العملية الإدارية في استمرار الحالة الراهنة للمشروعات العامة في المنطقة.

وفي المقابلات التي أجريت مع مدراء المشروعات العامة، وهي المقابلات التي تعلقت باستقصاء (41) مشروعا من اكبر المشروعات العامة في المنطقة اتضحت الحقائق التالية:

- أنه لا يوجد تقييم خارجي دوري لأداء المشروعات العامة في أي من الدول المدروسة (انظر الملحق د 34/1).

- أن أربعة مشروعات فحسب هي شركة الأسمدة العربية السعودية، وطيران الخليج، وبنك البحرين، وشركة ألمنيوم البحرين تم تقييمها بشكل عام مرة واحدة من قبل شركات أجنبية واستشاريين أجانب.

- أن نوعا من أنواع التقييم الداخلي للأداء موجود فقط في بعض الشركات التي تتولى إدارتها شركات أجنبية، وفي عدد محدود من الشركات التي تتعرض للمنافسة التجارية، مثل بعض المؤسسات المالية وبعض المشروعات الصناعية. كما تبين أن هذا التقييم-أن وجد-يقتصر على أسلوب التقييم المتبع في المشروعات الخاصة الذي لا يفي غالبا بغرض التقييم للمشروعات العامة.

- أن التدقيق المالي الخارجي، وان كان موجودا بالنسبة لجميع المشروعات إلا أنه شكلي وعديم الأثر. فقد وجد أنه عديم الأثر بالنسبة 90٪ فيما في مركز رئيس مجلس الإدارة. و96٪ فيما يخص تكوين مجلس الإدارة.و100٪ فيما يخص مكافآت مجلس الإدارة و88 ٪ فيما يخص مركز المدير العام / العضو المنتدب، و 84٪ فيما يخص مكافأة المدير العام /العضو المنتدب. كما وجد أن هذا التقييم عديم الأثر أيضا بنسبة 78٪ على مراجعة جملة الأهداف

المخصصة للمشروع، وبنسبة 86٪ بالنسبة لتغيير آلية الإشراف الخارجي، وبنسبة 88 ٪ بالنسبة لتقييم عملية التدقيق الحسابي نفسها (انظر ملحق د ا/37).

وهذا الوضع تعاني منه أغلب المشروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط، حيث إنها تفتقر إلى وجود تقييم خارجي منتظم للأداء، وحيث يكون التقييم الداخلي للأداء-أن وجد في بعضها-غير كاف لتقييم المشروعات العامة، بحكم أن هدفها الرئيسي يتعدى الربح التجاري، وينصرف إلى الربح أو العائد الاقتصادي. كما أن التدقيق المالي في هذه المشروعات يتسم بالشكلية وانعدام الأثر على مراكز القيادات الإدارية ومكافآتها، وعلى مؤشرات الرقابة ووسائلها، مثل مراجعة الأهداف وتحديدها بشكل واضح، أو خلق جهاز وآلية إشراف خارجي اكثر قدرة على الرقابة أو تطوير عملية التدقيق المحاسبي نفسها لتكون اكثر قدرة على إيضاح درجة كفاءة الأداء واكتشاف العقبات التي تقف في طريق ذلك.

وقد نشأ هذا الوضع بالرغم من اختصاص دواوين المحاسبة العامة-ضمنيا-بإجراء تقييم لأداء المشروعات العامة، أن هذه الدواوين بحكم أن إمكانياتها الفنية محدودة وأن توجهها توجه محاسبي بحت، ليست قادرة-حتى الآن-على أن تقوم بتقييم أداء المشروعات العامة الذي يتطلب معرفة بالطبيعة الفنية لعمل المشروع، والتقنيات المستخدمة في تشغيله، ومعرفة نظم الإدارة العلمية الحديثة. يضاف إلى ذلك أن السلطة التي تتمتع بها هذه الدواوين سلطة محدودة مما جعل آراءها وتدقيقاتها ومقترحاتها حول الأمور المالية وأمور تسيير المشروعات العامة لا تتعدى أروقتها. وهذا الوضع قد أدى إلى تذمر أجهزة هذه الدواوين وخلق لديها إحباطا أدى إلى عجزها عن القيام بالتقييم الموضوعي لأداء المشروعات العامة.

إن دواوين المحاسبة-في الوقت الحاضر-تحتاج إلى تفهم اكثر لطبيعة تقييم الأداء التي تنشا لها-عادة-وحدة مختصة قد تكون تابعة لديوان المحاسبة كما هو الحال في فرنسا والنمسا، وقد لا تكون تابعة لهذا الديوان كما هو الحال في الهند وفي عدد من الدول الأخرى. إن دواوين المحاسبة العامة-في المنطقة-لا تفرق بشكل واضح بين المراجعة والتدقيق المحاسبي الذي هو من اختصاصها في كل الأحوال، وبين تقييم الأداء ذي الطبيعة المختلفة

والأهداف المحددة. والذي يطلب خبرة وروحا تختلف عن التدقيق المالي والمحاسبي بشكل عام.

هذا هو الوضع الراهن لتقييم أداء المشروعات العامة وهذا هو دور دواوين المحاسبة فيه. وما بقى بعد ذلك لا يتعدى بعض الاجتهادات الإدارية المتفرقة. وأحد هذه الاجتهادات يتمثل في نظام تقييم المناهج في معهد الإدارة بالرياض حيث يري تقييم المنهج المعين:

أ- من الداخل عن طريق الإدارة والقائمين بالتدريب بشكل يوضح مدى قيام هؤلاء المدربين بواجباتهم.

ب- إجراء استبيان للدارسين الذين تدربوا في المعهد للتعرف على مدى تحقيق الهدف من البرنامج.

ج- إجراء استبيان للرؤساء الذين يتبعهم المتدربون، للتعرف على مدى تحسن مستوى هؤلاء المتدربين.

والاجتهاد الإداري الآخر في تقييم الأداء يتمثل في عقد اجتماعات سنوية للتقييم حيث يتم إفساح المجال أمام القيادات الإدارية في المشروعات لتبادل الآراء وإبداء الملاحظات فيما يخص أداء المشروع في العام المنصرم. وهذه التجربة تمارسها بعض الشركات الحديثة ومنها شركة الصناعات البتروكيماوية في الكويت، حيث جرت العادة-في الفترة من 1973-1977- أن يدعو رئيس مجلس الإدارة-العضو المنتدب-إلى اجتماع في نهاية كل عام، يحضره نواب العضو المنتدب ومدراء القطاعات والنظار العامون (25 شخصا) بالإضافة إلى مدراء الدوائر في المركز الرئيسي للشركة. وتطرح في هذا الاجتماع أسئلة تتعلق بسير العمل خلال السنة الماضية و يقوم المسؤول أو المسؤلون بالإجابة عليها أمام زملائهم ثم يتم إشراك الجميع في النقاش، والبحث عن علاج لمعوقات الأداء. وهذا الأسلوب أدى إلى الكثير من الحساسيات، ولم يحقق النتائج المطلوبة منه، مما جعل هذه الشركة تتوقف عن ممارسته.

ومما يلاحظ أن الرأي العام حتى الآن مازال لا يولي مسألة تقييم الأداء ما تستحقه من اهتمام، بل إن أحدا لا يشجعه عليه. فأجهزة الإعلام الرسمي لا تهتم كثيرا بهذه المسالة، والصحافة لا تتناول بالنقاش والنقد حتى التقارير السنوية للمشروعات العامة. نتيجة لعدم وجود الإمكانية

الفنية لديها في تناول هذه الأمور أو تحسبها من الحساسية التي قد يخلقها مثل هذا التناول. والحالات القليلة التي أبدى فيها الرأي العام اهتماما بأداء المشروعات العامة تمثلت في قصور مشروعات الخدمات عن توفير خدماتها للجمهور بشكل كاف أو قصورها عن توصيل هذه الخدمات إلى مناطق معينة. ومن الأساليب المتبعة في هذا الصدد بالمملكة العربية السعودية قيام الأهالي بإرسال البرقيات للمسئولين، وذلك للفت الانتباه. إلى حاجة مناطقهم للخدمات. ولكن تبقى هذه البرقيات محصورة في الحث على توصيل الخدمة أو توفيرها ولا تصل إلى مستوى الحث على تأديتها بكفاءة.

وترجع أسباب غياب عملية تقييم الأداء بالنسبة للمشروعات العامة في المنطقة إلى حداثة التجربة الإدارية وضعف الاعتبارات الاقتصادية. كما ترجع أيضا إلى عدم التمييز بين مؤشرات الأداء في المشروعات الخاصة والمشروعات العامة، والى الحساسية المفرطة تجاه النقد مهما يكن إيجابيا. إن بعض الإداريين في المنطقة-نتيجة للوفرة النقدية-أصبحوا لا يولون الاعتبارات الاقتصادية الاهتمام الكافي. وبالتالي فان نجاح المشروعات وتحقيقها للعائد الاقتصادي الذي يتناسب مع الاستثمارات الموظفة فيها لا يحتل الأولوية المعتادة في تفكير متخذي القرار كما هو الحال في الدول النامية الأخرى، حيث يشكل شح الموارد المالية إحدى محددات النمو الرئيسية. يضاف إلى ذلك حداثة التجربة الإدارية لدى هؤلاء الإداريين، مما يجعلهم يميلون إلى التجريب في اتخاذ القرارات دونما اعتبار لمتطلبات العمل الإداري السليم والذي يحتل نظام تقييم الأداء بالنسبة له مكانة المؤشر والمقياس لسلامة نتائج العملية الإدارية ومدى تحقيق الأهداف المطلوبة منها.

والسبب الثاني لغياب عملية تقييم الأداء يتمثل في عدم تحديد طبيعة الاختلاف بين مؤشرات الأداء الملائمة للمشروعات الخاصة وبين تلك التي تلائم المشروعات العامة. ففي حين يتمثل مؤشر الأداء في المشروعات الخاصة في الربح التجاري بشكل رئيسي فانه يجب أن يتمثل بالنسبة للمشروعات العامة في العائد الاقتصادي الصافي. وكثيرا ما يكون للمشروعات العامة أهداف استراتيجية واقتصادية أخرى لم تتحدد بعد

وفقا لمرحلة تطور نظام تقييم الأداء في هذا البلد أو ذاك بشكل ييسر قياسها كميا، ويحولها إلى عنصر في المؤشر الأساسي. وهذا الاختلاف في مؤشرات الأداء بين المشروعات العامة والمشروعات الخاصة لم تتضح أبعاده بعد، وبالتالي فان الكثيرين من المعنيين بالأمر يسندون بكفاية المراجعة والتدقيق المالي، وكذلك يعتمدون على المحاسبين القانونيين في إبراز نتائج المشروعات العامة كما هو الحال بالنسبة للمشروعات الخاصة.

أما السبب الثالث فيرجع إلى الحساسية المفرطة للنقد مهما يكن إيجابيا واعتبار أمر اللجوء إلى التقييم والمحاسبة دليلا على سوء إدارة الجهة المعنية وقيادتها. وهذه الحساسية ناشئة عن اعتقاد خاطئ لدى كل من إدارة المشروعات وأجهزة الرقابة والإشراف بان إجراء التقييم دليل على الفشل والتقصير، وأنه بمثابة التحقيق البوليسي في المخالفات وليس باعتباره جزءا متمما للعملية الإدارية يتوجب إجراؤه في كل الأحوال بهدف مساعدة جميع الأطراف المعنية في إظهار الحقائق، وتشجيع الجهود الصائبة ومعالجة السلبيات في الوقت المناسب. ولعل مما يزيد «الطين بلة» هو الفهم الخاطئ للتقييم الذي يروج له أصحاب المصالح الخاصة والأغراض الشخصية ممن يهمهم ألا تتضح الأمور، وأن تبتعد الأجهزة والسلطات العامة عن النظر في شئونهم. وبذلك فانهم يميلون إلى تضخيم عيوب جهات الرقابة والإشراف المركزية، ويحولون دون تطور فكرة التقييم. كل ذلك بحجة عرقلة هذه الأجهزة لفعاليتهم ومبادرتهم.

إمكانية إيجاد نظام فعال لتقييم أداء المشروعات العامة

سنتناول في هذا القسم مدى إمكانية بناء نظام متكامل لتقييم أداء المشروعات العامة في المنطقة. وسوف يتم التركيز على إبراز معالم هذا النظام بشكل عام، تاركين لكل بلد ولكل قطاع من قطاعات المشروعات العامة تصميم النظام الذي يلائم عملياته، و يعبر عن مستوى التقدم الإداري والاجتماعي لكل منها.

وسنتناول معالم هذا النظام من خلال النقاط التالية: نطاق تقييم أداء المشروعات العامة.. . مؤشرات الأداء.. الجهات الرسمية المسؤولة عن تقييم الأداء.. . شروط إيجاد نظام فعال لتقييم الأداء.

أ-نطاق تقييم أداء المشروعات العامة وأهدافه:

يعبر مستوى نظام تقييم الأداء عن مدى نضج المجتمع وعقلانيته في تسيير شؤونه، ويمثل الأداة التي نتعرف بواسطتها على الواقع الراهن تمهيدا لتطويره. وتستمد عملية تقييم أداء المشروعات العامة مبررها العقلاني rationale من دورها الإيجابي في رفع كفاءة أداء هذه المشروعات. وفي المنطقة حيث يتمثل دور المشروعات العامة في بناء الهيكل الإنتاجي اللازم لتحقيق تنمية حقيقية قادرة على الاستمرار الذاتي في المدى الطويل، تحتل مسألة كفاءة أداء هذه المشروعات القائدة والرائدة مكانة كبرى بجب السعي بجد إلى تحقيقها. ويذكر ليوري جونز Leory Jones، في ورقته حول تقييم أداء المشروعات العامة-المقدمة إلى اجتماع أبوظبي-أن تقييم الأداء الذي يمكن أن يقترح حلولا تؤدي إلى رفع كفاءة المشروعات العامة في المنطقة بنسبة5٪ مرة واحدة، يمكن أن يؤدي-بالتالي-إلى المساهمة بعد عشرين سنة وبشكل مستمر بمبلغ ألفي دولار سنويا يضاف إلى متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي [2] وهذا يعني أن العمل من الآن على تحسين كفاءة المشروعات العامة في الوقت الحاضر بنسبة5٪ سوف يجنب الأجيال القادمة انخفاضا في دخلها المحتمل بنفس المقدار.

وانطلاقا من استهداف عملية تقييم أداء المشروعات العامة تحقيق كفاءة أداء هذه المشروعات، فان أهداف نظام التقييم المطلوب يجب أن تلتزم بتحقيق الشروط، وخلق البيئة اللازمة لتحقيق كفاءة أدائها. ولهذا فان أساليب التقييم يجب أن تكون دافعة لعملية الأداء ومصححة لمسار كفاء ته، دون أن تكون عقبة في طريق تحقيق ذلك. ويجب-بالتالي-أن تكون الجوانب التي تشملها هذه العملية ونطاقها متناسبين مع إمكانية نظام التقييم وأهليته في القيام بها.

وعملية التقييم هذه تشمل كما سبقت الإشارة ثلاثة جوانب رئيسية:

أولها: قياس الفعالية عن طريق مقارنة النتائج المتحققة بالأهداف المحددة مسبقا. أو قياس النتائج المعبرة عن أهداف متوقعة مثل الربح التجاري. ، والعائد على الاستثمار والفائض الاقتصادي الصافي، أو ما إلى ذلك من مؤشرات مالية واقتصادية وفنية يمكن استخراجها عادة من الحسابات المالية والاقتصادية ومن السجلات الفنية. ويجب أن يتم هذا الجانب من

التقييم سنويا حيث يمكن الاستفادة منه في الحصول على فكرة أولية عن أداء المشروع.

ثانيها: قياس كفاءة الأداء من خلال مقارنة المعدلات المتحققة مع المعايير والأنماط المصممة، وكذلك من خلال حسابات التكاليف ومعدلات الإنتاجية والإيرادات المتحققة. و يتم ذلك بمقارنة المعدلات. المتحققة في المشروع بمثيلاتها بالنسبة للمشروع نفسه حسب تصميمه وحسب نتائجه في السنوات الماضية من ناحية، وبمقارنة هذه المعدلات مع ما هو متحقق بالنسبة للمشروعات المماثلة والمتنافسة محليا وإقليميا وعالميا من ناحية أخرى. يضاف إلى ذلك مقارنة اتجاه معدلات التغيير ومدى أثر فعالية ذلك على المركز التنافسي للمشروع. ومثل هذا القياس يمكن القيام ببعضه سنويا والقيام ببعض آخر منه دوريا، حسب الإمكانيات المتاحة للجهة المسؤولة عن التقييم.

ثالثها: تدقيق إمكانية التطور، لم يمثل هذا فحص النظم والأساليب والتقنيات الإدارية والفنية التي يطبقها المشروع. ويتم ذلك بصرف النظر عن مدى فعالية المشروع وكفاء ته الجارية،و يستهدف هذا الفحص النظر بعمق إلى مدى عصرية هذه النظم وإملاء أمتها لتشغيل المشروع في الوقت الحاضر واحتياجات تطوره في المستقبل المنظور. و يشمل الفحص التدقيق الإداري والفني managerial & technical audit في مجال إدارة العاملين وأعدادهم ومجال المشتريات والمناقصات وإدارة التشييد والصيانة والعمليات والتسويق والخدمات المتعلقة به والبحوث والتطوير وغيرها من المجالات الحيوية بالنسبة للمشروع. ويجب أن يقوم بهذا التدقيق فريق من كبار المختصين الأكفاء الذين يفترض في كل منهم أن يكون حجة في مجاله، ويتمتع بالمعرفة النظرية والخبرة العملية، وتتوفر له وسائل تمكنه من التعرف على الإطار الاجتماعي الذي يعمل ضمن معطياته للمشروع.

ونتيجة لضخامة الجهود وارتفاع كلفة هذا النوع من التدقيق، فانه لا يمكن القيام به بشكل مرض إلا على فترات زمنية متباعدة أو عندما تشير مؤشرات الفعالية والكفاءة إلى وضع غير متوقع لنتائج مشروع ما، وفي الدول التي تبنت مثل هذا النوع من التدقيق كما هو الحال في السويد يقوم جهاز مكون من مائتي مختص بإجراء مثل هذا التدقيق على المشروعات

العامة بشكل دوري كل خمس سنوات.

ب- مؤشرات أداء المشروعات العامة:

إن اختيار مؤشرات الأداء في المشروعات العامة ليس بنفس سهولة اختيارها في المشروعات الخاصة. وتعود هذه الصعوبة إلى تعدد وتنوع الأهداف التي يتطلب من المشروعات العامة تحقيقها مقارنة بالمشروعات الخاصة. ففي حين يتركز الهدف الرئيسي للمشروعات الخاصة في تحقيق أقصى الأرباح التجارية يتعدى هدف المشروعات العامة ذلك إلى تحقيق أعلى فائض اقتصادي صاف بالإضافة إلى تحقيق أهداف استراتيجية وتنموية يصعب-في بعض الأحيان-قياسها كميا وتقدير مردودها الاقتصادي بالرغم من أهمية تحقيق تلك الأهداف على الأداء الكلي للاقتصاد الوطني وعلى توازنه. لذلك فان المشروعات العامة لا يمكن أن تركن من حيث تقييم أدائها إلى المؤشرات التي يستخرجها-عادة-المحاسب القانوني أو مدقق الحسابات الخارجي. فهذا النوع من التدقيق-وان كان من الضروري الاستمرار في القيام به كما يمكن الاستفادة منه في إعداد جوانب هامة من تقييم الأداء-ليس كافيا وحده للقيام بوظيفة تقييم الأداء في المشروعات العامة مهما تكن جدية مراجع الحسابات القانوني. فهذا النوع من المراجعة تنحصر مهمته في التحقق من أصولية عمليات المحاسبة والإجراءات الإدارية التي أدت إلى تحمل كلفة أو تحقيق إيراد. ونادرا ما تتعدى هذه المهمة ذلك إلى النظر في مستوى الكفاءة أو درجة الفعالية فيما عدا استخراج معدل الربح أو العائد التجاري على الاستثمار. كما أنه لا يدخل في نطاقها النظر في إمكانيات التطور فيما يتعلق بمستقبل المشروع. والوضع الذي يتمكن المراجع القانوني فيه من القيام بهذه المهمة يتطلب إنشاء وحدة متخصصة تضم خبرات إدارية وفنية بالإضافة إلى الخبرات المالية والمحاسبية المتوفرة لديه في العادة. وهذا أمر لم يتوفر بعد لدى غيرنا حتى نطمع نحن فيه.

وأما ما توفر لهم فانه يتمثل في وجود نظام لتقييم أداء المشروعات العامة منفصل عن مهمة المراجعة القانونية للحسابات، ويتناسب مع إمكانية الدلالة على مدى تحقيق هذه المشروعات لأهدافها وتتجاوز مؤشرات هذا النظام-عادة-مؤشر الربح التجاري.

ومؤشرات الأداء بالنسبة للمشروعات العامة يمكن تقسيمها إلى نوعين مؤشر رئيسي-مؤشرات مكملة ومؤشرات إضافية:

ا-المؤشر الرئيسي:

إن المشروعات العامة بحكم التزامها أساسا بالمصلحة العامة لا يمكن أن يكون ربحها التجاري مؤشرا لتحقيق أهدافها. كما هو بالنسبة للمشروعات الخاصة. وهذا لا يعني-بأي حال من الأحوال-إهمال هذا المؤشر، طالما كان الاقتصاد اقتصادا مختلطا، وإنما يعني ضرورة تعديله بشكل يعكس فعالية المشروعات العامة في تحقيق أغراضها. وهذا التعديل يهدف إلى استخراج مؤشر لكل مشروع يدل على «الفائض الاقتصادي الصافي» الذي تحقق للاقتصاد الوطني نتيجة لتشغيل ذلك المشروع. وحساب هذا المؤشر لا يحتاج إلى تغيير كلي في النظام المحاسبي السائد، وإنما يستدعي إضافة حسا ب اقتصادي معدل economic adjustment account

وهذا الحساب الاقتصادي المعدل يهدف إلى استخراج «الفائض الاقتصادي الصافي» وذلك عن طريق تعديل مجموعتين من المؤشرات الحسابية:

أولاهما: تعديل الأسعار بالنظر إلى أسعار المدخلات والمنتجات input and output وإعادة تسعيرها اقتصاديا، فالمواد التي حصل عليها المشروع بسعر يقل عن السعر الاقتصادي لها (سعر الفرصة البديلة) يجب أن يضاف الفرق في سعرها إلى جانب المصروفات في هذا الحساب. وكذلك المنتجات التي اشتريت منه بسعر تشجيعي، فانه يجب خصم الفرق بين سعرها هذا والسعر الذي كان يمكن للجهات المشترية الحصول عليه من الأطراف الأخرى من جانب الإيرادات. وفي نفس الوقت يضاف لهذا الحساب الفرق بين سعر بيع السلعة المفروض من الحكومة وسع ربيع هذه السلعة من المصادر الأخرى. وكذلك الفرق الناتج عن فرض شراء سلع وخدمات بأسعار تزيد عن السعر الذي يمكن للمشروع شراء هذه السلع والخدمات به. والمثال الأول على ذلك السعر الحالي للغاز والذي يتراوح بين سنتين وخمسين سنتا أمريكيا، حيث يجب أن يعاد تسعيره بمستوى دخل الفرصة البديلة، والذي يقدر في نهاية 1979 بحوالي 85 سنتا. والمثال الثاني، سعر المنتجات النفطية التي تباع حاليا بسعر يقل عن تكلفتها حيث يجب احتساب الفرق بين سعر

البيع الفعلي وسعر بيع الأطراف غير الحكومية العاملة في المنطقة، وإضافة ذلك لصالح شركات التوزيع والتكرير بعد احتساب سعر النفط الخام الذي تحصل عليه بالسعر العالمي.

والمثال الثالث ينطبق على شركة قطر الوطنية للأسمنت التي فرض عليها بيع الإسمنت للسوق المحلية بسعر يقل عن أسعار الإسمنت المستورد، والذي يسد جزا من احتياجات السوق المحلية. والى جانب ذلك يقتضي الأمر أيضا احتساب سعر الغاز الطبيعي الذي تستخدمه الشركة، وسعر الفائدة على القروض التي حصلت عليها من الحكومة. وخلاصة القول أن حساب الأرباح والخسائر التجارية يجب أن يعدل للوصول إلى حساب الأرباح والخسائر الاقتصادية عن طريق إعادة تسعير المدخلات والمنتجات بأسعارها الاقتصادية.

ثانيتهما: تعويض المشروعات عن إلزامها بتأدية أهداف غير تجارية إذ تعد المشروعات العامة أداة من أدوات الدولة في تنفيذ السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تتخذها. و بذلك فانه من حق الحكومة أن تفرض على هذه المشروعات تنفيذ أهداف غير تجارية، لا تقوم-عادة-بها لو ترك لها أمر الاختيار. وحق الحكومة هذا في فرض أمور لا تتطلبها عمليات المشروع يوجب عليها تعويض المشروع عن قيامه بتأدية هذه الأمور. ومن الأمثلة على ذلك فرض الحكومة على مشروع ما الاحتفاظ بأيد عاملة فوق حاجته، تجنبا للبطالة، أو فرضها إقامة نشاطه في موقع أقل جدوى من الناحية الاقتصادية للاستثمارات، وكذلك فرض تصعيد جهود تدريب المواطنين وتأهيلهم، لتولي تسيير المشروع، وأيضا فرضها دفع أجور للأيدي العاملة الوطنية تفوق تكلفة الأجور السائدة محليا. فهذه الأمثلة وغيرها من الأهداف الاقتصادية بالنسبة للمجتمع-مما يبرر تحمل تكلفة إضافية في سبيل تحقيقها-لا يجوز إلقاء عبئها على المشروع، وإنما يجب تعويضه عن تأديتها. وهذا التعويض مسألة تفاوضية بين المشروع وأجهزة الإدارة العامة التي فرضت هذه السياسات. والمنطق والذي يجب أن يسود هذه المفاوضات يعتمد على النظر إلى الكلفة البديلة التي ستتحملها الحكومة لو أنها قامت بذلك مباشرة. وكذلك يمكن النظر إلى الخسارة الفعلية التي قد تلحق بالمشروع نتيجة قيامه بتنفيذ هذه السياسات بعد الأخذ بالاعتبار مدى

الفائدة الفعلية التي قد تعود عليه مباشرة من جراء ذلك.

ومما لا شك فيه أن تعديل الحسابات-لكي تأخذ في الاعتبار مسألة التعويضات الواجبة للمشروع، نتيجة لفرض سياسة عامة تؤدي إلى إلزامه بتأدية أهداف غير تجارية-يعد من المسائل الشائكة والصعبة التنفيذ. وهذه الصعوبة لا تعود إلى النواحي الفنية والإدارية، حيث إن مثل هذا التعديل يتبع في كل من فرنسا والسويد على سبيل المثال، وإنما تعود تلك الصعوبة إلى عدم رغبة أجهزة الإدارة العامة-إجمالا-في الاعتراف بالآثار المالية لما تفرضه من سياسات. ولحسن حظ المنطقة فان هذه الصعوبة ليست بنفس الحدة الموجودة في الدول الأخرى والتي تعاني من شح الموارد المالية، ومدى تأثير الاعتبارات السياسية في فرض بعض السياسات مثل تطوير منطقة على حساب أخرى، أو الخوف من الاعتراف بوجود بطالة أو ما إلى ذلك. فدول المنطقة في الوقت الراهن لديها الموارد المالية الكافية التي تمكنها من تعويض المشروعات عن تأديتها لسياسات اقتصادية واجتماعية عامة، مثل تلك التي تؤدي إلى توجيه مواطنيها للعمل في قطاعات الإنتاج أو تدريبهم من اجل تسيير المشروعات واستيعاب التقنيات اللازمة لمستقبل التنمية فيها. إن مثل هذه السياسات لن يكون لها آثار سياسية سلبية، بل إن العكس هو الصحيح حيث إن القيام بمثلها يشكل مطلبا وطنيا ملحا.

ولإيضاح المؤشر الرئيسي لأداء المشروعات العامة، والذي أطلقنا عليه « الفائض الإقتصادي الصافي » نورد فيما يلي هيكل الحساب الاقتصادي المعدل:

جدول 1/5

الحساب الاقتصادي المعدل

أ- حساب الارباح والخسائرالتجارية

...	...	...	...
...	...	...	...
...	...	...	...
...	**صافي الربح(*)**	...	**صافي الخسارة**
...		...	

ب- حساب تعديل الأسعار

منه		له	
...	صافي الخسارة	...	صافي الربح
...	فرق انخفاض أسعار المدخلات	...	فرق ارتفهع أسعار المدخلات
...	فرق ارتفاع زسعار المنتجات	...	فرق انخفاض أسعار المنتجات
...	صافي الربح الاقتصادي(*2)	...	صافي الخسارة الاقتصادية
...		...	

جـ- حساب تعويض المشروع عن الزامه بتأدية الأهداف غير التجارية

...	صافي الخسارة الاقتصادية	...	صافي الربح الاقتصادي
...	تعويض الدولة عن الخدمات تقدمها مباشرة لموظفي المشروع	...	تعويض المشروع عن تأدية التي أهداف غير تجارية
...	الفئض الاقتصادي الصافي	...	الخسارة الاقتصادية الصافية
...		...	

يتضح من الجدول السابق أن هناك حسابين، إضافة إلى الحساب العادي للأرباح والخسائر يلزم احتسابهما للوصول إلى «الفائض الاقتصادي الصافي». وهذان الحسابان الإضافيان يختلفان من حيث الصعوبة الفنية والإدارية والسياسية. فالحساب الأول «حساب تعديل الأسعار»-الهادف إلى استخراج الربح أو الخسارة الاقتصادية الناتجة عن تشغيل المشروع-أسهل من الحساب الثاني، ويمكن استخراجه بسهولة ودون صراع كبير بين أجهزة الإدارة العامة وإدارة المشروعات حيث إن سعر المدخلات أو المنتجات مسألة موجودة في السوق، ويمكن تحديدها، إما عن طريق سعر الفرصة البديلة وأما عن طريق تكلفتها. ولذلك فان مسألة إيجاد حساب تعديل الأسعار واستخراج مؤشر ا .لربح الاقتصادي مسالة ممكنة عمليا ومقبولة لدى الأطراف التي يتوفر لديها حد أدنى من الموضوعية.

أما الحساب الثاني «حساب تعويض المشروع من إلزامه بتأدية أهداف غير تجارية» والهادف إلى استخراج مؤشر «الفائض الاقتصادي الصافي» فانه اصعب من الأول. وتحتاج بعض جوانبه إلى مفاوضات مطولة، وقد تؤدي إلى مماحكات بين أجهزة الإدارة العامة والمشروعات العامة. ولكن بالرغم من ذلك فان ما لا يدرك كله لا يترك كله. وبناء عليه فان التدرج في تطبيق هذا الحساب المعدل والتركيز على الجوانب القليلة التعقيد فيه ستمهد الطريق وترفع مستوى الوعي بأهميته. ومن هذه الجوانب يمكن اعتبار تعويض المشروعات عن الكلفة الإضافية التي تتحملها من جراء توظيفها للمواطنين، وكذلك من جراء قيامها بجهود غير عادية في التدريب والإعداد من الأمور اللازمة والمشجعة لقيام المشروعات العامة بتحقيق أحد أهداف التنمية الاقتصادية الرئيسية في هذه الأقطار، والمتمثلة في إيجاد مجالات عمالة منتجة لمواطنيها وتطوير مواردها البشرية، بحيث تكون قادرة على تسيير شئونها الاقتصادية والاجتماعية. والجانب الآخر المقابل يتمثل في تعويض المشروعات لحكومة عن الخدمات التي تؤديها مباشرة لموظفي المشروع بأسعار أقل من السعر الاقتصادي، والتي لو لم تقدمها الحكومة لاضطر المشروع نفسه إلى تقديمها.

خلاصة القول أنه لابد أن يكون للمشروعات العامة مؤشر رئيسي على أدائها. وهذا المؤشر الرئيسي يجب أن يعكس مدى تحقيق هذه المشروعات لأهدافها. وحيث إن الربح التجاري لا يؤدي هذه المهمة وكي لا يبقى أداء المشروعات العامة مسألة غامضة، يفسرها كل طرف حسب أهوائه فان مؤشر «الفائض الاقتصادي الصافي» المبني على مؤشر «الربح الاقتصادي» يمكن أن يعكس كفاءة ة أداء المشروعات العامة بشكل اكثر موضوعية واكثر ارتباطا بالمصلحة العامة، وهذا المؤشر-نتيجة حداثة تطبيقه-يحتاج إلى الصبر والكثير من الجهد الفني والإداري كي يصبح اكثر تعبيرا وتأثيرا على أداء هذه المشروعات.

2- المؤشرات المكملة والمؤشرات الإضافية:

إن مؤشر الربح التجاري أو مؤشر الربح الاقتصادي أو حتى مؤشر الفائض الاقتصادي الصافي كمؤشر رئيسي سيبقى-ولفترة طويلة-عاجزا عن الدلالة الوافية الكافية على أداء المشروعات العامة. و يرجع هذا العجز

إلى سببين رئيسيين أولهما: أن المشروعات العامة-بسبب تنوع وتعدد أهدافها- يصعب اعتمادها على مؤشر واحد بشكل مطلق، خاصة عندما يكون هذا المؤشر حديث التطبيق، وعندما يكون من الصعب تحديد الأهداف الاستراتيجية للمشروع بشكل كمي يعبر عنه بقيمة اقتصادية يمكن تضمينها في المؤشر الرئيسي. لذلك فان هذا المؤشر الرئيسي يحتاج إلى وجود مؤشرات مكملة، تمكن نظام تقييم الأداء من التعبير عن حقيقة أداء المشروع الذي يجري تقييمه. ثانيهما: أن مؤشرات الربحية والفائض مهما تكن مرتفعة-بشكل عام أو بشكل دوري-فإنها قد لا تعبر عن ارتفاع الكفاءة التي يستخدم بها المشروع الموارد المتاحة له، وإنما قد تكون معبرة عن وجود الريع الاقتصادي economic rent الناتج عن ندرة الموارد الطبيعية أو عن وجود احتكار أو استنزاف ثروة بشرية أو مادية،ولذلك فانه لا بد من وجود مؤشرات إضافية قادرة على تحليل وتفسير المؤشر الرئيسي.

وانطلاقا مما سبق فان مؤشرات الأداء يجب أن تشمل-بالإضافة إلى مؤشر الأداء الرئيسي الذي عبر عنه «بالفائض الاقتصادي الصافي» مؤشرات مكملة complementary ومؤشرات إضافية supplementary وذلك حسب مقتضيات الحال وطبيعة المشروع المراد تقييمه.

المؤشرات المكملة: تشمل المؤشرات الدالة على أهداف المشروع، والتي لا يمكن تحويلها إلى قيمة اقتصادية، وتضمينها في المؤشر الرئيسي. ومن أهم الأهداف الاستراتيجية تلك الرامية إلى زيادة الاعتماد على الذات وتقليل درجة التبعية، والأهداف التنموية الساعية إلى مواجهة عقبات التنمية وتمهيد مساراتها الحرجة. وهذه المؤشرات المكملة تختلف من مشروع إلى آخر ومن بلد إلى بلد ومن وقت إلى آخر. والمشروعات العامة في دول الجزيرة العربية-المنتجة للنفط في الوقت الحاضر-تحتاج إلى الأخذ بعدد من المؤشرات المكملة، أهمها مؤشر النمو الكمي والكيفي للعمالة الوطنية، والذي يجب أن يحتل أهمية خاصة. يلي ذلك مؤشر تزايد التكامل الإقليمي والعرب وتناقص درجة التبعية. ويضاف لهما مؤشر ثالث يعبر عن تحسن نوع السلعة والخدمة، ومدى المساهمة في بناء هيكل أساسي بشري ومادي قادر على زيادة الإنتاج وترشيد طرقه.

المؤشرات الإضافية: وتنسحب على المؤشرات التفسيرية التي يمكن من

خلال النظر إليها، ومقارنتها بالمؤشرات السائدة في المشروعات المماثلة والمنافسة محليا وإقليميا وعالميا، الحكم على دلالة المؤشر الرئيسي وتحد يد دور إدارة مشروع ما في الأداء المتحقق من الآثار الناتجة عن وجود الريع الاقتصادي. وتتضمن هذه المؤشرات مؤشر «درجة استخدام الطاقة المصممة» ومؤشر «معدل الإنتاجية» الذي يهتم بمدى كفاية معدل المدخلات والمنتجات adequate input-output ratio يضاف إلى ذلك مؤشر معاملات ارتباط الاستهلاك الإنتاجي Productive consumption co-efficients

ج-**الجهات الرسمية المسئولة عن تقييم الأداء:** يمكن القيام بتقييم أداء المشروعات العامة عن طريقين: التقييم الداخلي، أي تقييم المشروع لنفسه. والتقييم الخارجي من قبل جهة الرقابة بصفة مباشرة أو غير مباشرة. والتقييم الخارجي للمشروعات العامة يحتل أهمية خاصة ترجع إلى سببين رئيسيين أولهما: الملكية العامة لهذه المشروعات وما ينتج عن ذلك من اهتمام واسع بأدائها. وثانيهما: طبيعة غرض هذه المشروعات وارتباطه أساسا بتحقيق المصلحة العامة من ناحية، وتعدد وتنوع الأهداف التي تتطلب التحقيق من ناحية أخرى. ومن هنا نتبين أن التقييم الداخلي للمشروعات العامة غير كاف، ولا يصح الاعتماد عليه من قبل الجهات المتعددة، المهتمة بالمشروعات العامة. كما أن الركون إلى تدقيق المحاسب الخارجي غير كاف هو الآخر لأن المطلوب من المشروعات العامة أن تحققه يتعدى مسألة الربح التجاري التي يهتم عادة مدقق الحسابات القانوني باستخراجها. لذلك تتطلب عملية تقييم أداء المشروعات العامة وجود نظام تقييم متكامل، تحتل فيه وحدة التقييم الخارجي مكان الصدارة. ويمثل التقييم الداخلي في المشروعات نفسها الأساس الذي يعتمد عليه هذا النظام.

- التقييم الخارجي للأداء: لابد من وجود وحدة مركزية متخصصة ومختصة بتقييم أداء المشروعات العامة. وتمثل هذه الوحدة ركنا أساسيا في نظام الرقابة على المشروعات العامة. ويجب أن تكون مرتبطة-عضويا- بأعلى سلطة تنفيذية مسئولة عن الإشراف على هذه المشروعات، والمكان المناسب لها يمكن أن يكون واحدا من اثنين (انظر الشكل 2/3) «مكتب المشروعات العامة» في رئاسة مجلس الوزراء، أو المجلس الأعلى للمشروعات العامة. فأي من هذين الموقعين افضل من تبعية هذه الوحدة لديوان المحاسبة،

بسبب الطبيعة المحاسبية لعمل هذا الديوان، وحدود صلاحيته التنفيذية بحكم تبعيته للسلطة التشريعية. ويجب ألا يعني ذلك إلغاء وجود وحدة مختصة بتقييم أداء المشروعات العامة تتبع ديوان المحاسبة، وتكون مهمتها التأكد الإضافي من نتائج أداء المشروعات لتمكين السلطة التشريعية من ممارسة الرقابة الواجبة على السلطة التنفيذية. كما أن وجود وحدة مركزية متخصصة في تقييم الأداء افضل من قيام كل جهة حكومية بهذه المهمة على حدة.

ووظيفة هذه الوحدة المركزية تشمل وضع أسس نظام داخلي لتقييم الأداء تلتزم كافة المشروعات العامة بتطبيقه باعتباره جزءا متكاملا مع نظامه المحاسبي وعمليات التدقيق الإداري الداخلي internal management audit.

كما تشمل هذه الوظيفة القيام بعمليات التقييم الإضافية اللازمة لبيان فعالية المشروع وكفاءته، ومدى حداثة وتطور وملاءمة النظم الإدارية والفنية المطبقة فيه، أي قيامها بالتدقيق الخارجي للأداء وبتدقيق الكفاءة، وقيامها أيضا بتدقيق النظم الإدارية والفنية. وهذه الوحدة المركزية التي يمكن أن تدعى «وحدة تقييم أداء المشروعات العامة» يجب أن تكون وحدة فنية رفيعة المستوى تدرك الأبعاد الحقيقية لنتائج مهمتها وتلتزم بدرجة عالية من الموضوعية والنزاهة، ويتخذ عملها صفة الاستمرار،. كما يتسم بالبعد عن الأهواء الشخصية. وإذا لم تلتزم هذه الوحدة التزاما فعليا بذلك فإنها تصبح عقبة في وجه الأداء، بدلا من أن تكون عونا له، والضمانة الأساسية لأداء هذا الدور-مثلما هي في كل أمور الحياة-تعتمد على اختيار الأفراد الأكفاء لهذه الوحدة القادرين على ممارسة الالتزام المطلوب، والمتمكنين من توجيه وتصميم وتسيير نظام للأداء قادر على إبراز النتائج الفعلية وبيان حقيقة وضع المشروعات، كما يجب أن يكونوا قادرين على كسب ثقة واحترام جميع المعنيين والمهتمين بأداء المشروعات العامة، وفي نفس الوقت يجب أن يكونوا قادرين على كسب ثقة وتعاون القيادات الإدارية في المشروعات العامة. ومن اجل تجنب إنشاء مؤسسة بيروقراطية تقليدية يصبح أمر إصلاحها-بعد فترة وجيزة-من متطلبات أداء المشروعات العامة الرئيسية، فان إنشاء هذه الوحدة المركزية لتقييم الأداء لابد أن يعطي ما يستحقه من

تفكير وتخطيط. ولعله من الحكمة أن يتم إنشاء هذه الوحدة بشكل متدرج يبدأ بإيجادها باعتبارها وحدة استشارية، تستفيد من نتائج عملها جميع الجهات المختصة حسبما تراه مناسبا ودون إعطائها أية صفة تنفيذية وكذلك يبدأ عمل هذه الوحدة بتقييم الأمور الشديدة الوضوح والمتفق عل سهولة الوصول إلى حقيقتها. تعمل هذه الوحدة عل تطوير أساليب تقييمها، وتتوسع في المجالات وتزيد من الوجوه التي يشملها التقييم تدريجيا.

ومما تجدر الإشارة إليه-و ينبغي وضعه في الاعتبار-قلة الأفراد المحليين القادرين على العمل في هذه الوحدة. فهؤلاء الأفراد المطلوبون يجب أن يكونوا حجة في مجال تخصصهم حتى يتمكنوا من تقييم أداء ما يعهد إليهم بتقييمه من المشروعات الإنتاجية والتقنية الكبيرة، وإلا فانهم لن يتمكنوا من إضافة شيء، ولن تكون أراءهم ولا تقييمهم من القوة والسلامة بحيث يقبله الآخرون بشكل غير قسري. ونتيجة لعدم توفر العدد الكافي من أمثال هؤلاء في الوقت الحاضر، وكذلك نتيجة لعدم سلامة قرار تفرغهم-أن وجدوا-للقيام. بمهمة التقييم وحرمان إدارة المشروعات منهم، فان هذه الوحدة يجب أن تعتمد على عدد قليل جدا من الكفاءات المحلية، وتستعين بخبرة أشخاص ومؤسسات غير محلية في تأدية واجباتها، فعلى سبيل المثال، في حالة تقييم النظم الفنية والإدارية لشركة صناعية أو تجارية أو زراعية، فان هذه الوحدة المركزية يمكنها الاستعانة بخبرات بعض الاستشاريين، وكذلك بخبرة وحدات تقييم الأداء في بعض الدول المتقدمة التي سبقت في هذا المضمار مثل السويد وفرنسا والنمسا والهند. وكذلك الأمر فيما يختص بوضع وتطوير المؤشرات ونظم التقييم الخارجي والداخلي والربط بينهما. ومن المهم أن يكون قادة هذه الوحدة من أبناء البلاد، وأن يكون كذلك منهم عدد ملموس من كوادرها الفنية، وبعد ذلك تستعين بكل من يمكن الاستعانة بهم.

- **التقييم الداخلي للأداء**: يعتمد هذا التقييم في المشروعات العامة-أساسا-على ما هو متعارف عليه في المشروعات الخاصة بالتدقيق الإداري الداخلي Internal management audit بعد تعديل أساليبه بما يمكنه من التدليل على فعالية المشروع في تحقيق أهدافه، وكذلك إظهار درجة الكفاءة الاقتصادية التي يستخدم بها المشروع الموارد المتاحة له. وهذا التعديل-كما

سبق بيانه-ضروري نتيجة تعدد أهداف المشروع العام وتنوعها. وكذلك نتيجة لضرورة ارتباط غرض المشروع العام بتحقيق المصلحة العامة أساسا، وذلك خلافا للمشروعات الخاصة التي يكون هدفها الأساسي الربح وغرضها تحقيق المصلحة الذاتية للأفراد المالكين.

وهذا الاختلاف يحتم اختلاف أساليب التدقيق الداخلي المستخدمة في المشروع العام، بحيث تصبح اكثر دلالة على بيان مؤشرات الأداء التي سبق ذكرها والتي تستهدف استخراج مؤشر رئيسي يتمثل في الفائض الاقتصادي الصافي، وكذلك في استخراج المؤشرات الأخرى المكملة والإضافية.

د- شروط إيجاد نظام فعال لتقييم الأداء:

إن إيجاد نظام فعال-لتقييم أداء المشروعات العامة-يتطلب توفير شروط أساسية فضلا عما سبقت الإشارة إليه من ضرورة وضوح أهداف تقييم الأداء، وتبنى مؤشرات معبرة عن مدى كفاء ة أدائه، وتحديد الجهات التي يجب أن تقوم بالتقييم. وهذه الشروط تتمثل في التالي: أن يكون نظاما مبسطا وواضحا.. أن يؤدي إلى خلق جو من الثقة المتبادلة.. أن يكون منفتحا على الرأي العام.. أن يربط نظام الحوافز بنتائج التقييم.

١- التبسيط والوضوح:

إن التبسيط يجب أن يكون من أهم أسس نظام تقييم الأداء في المشروعات العامة، فهذه المشروعات تم فصلها عن الإدارة العامة بقصد توفير شروط وإيجاد بيئة تسمح لهذه المشروعات الإنتاجية الهامة بحرية الحركة والمبادرة، بعيدا عن أسلوب الإدارة المعقد السائد في أجهزة الحكومة، لذلك فان رقابة الأداء لا يجوز أن تسلب المشروعات العامة استقلالها وقدرتها على المبادرة الخلاقة وإنما يجب أن تكون دعامة لذلك، عن طريق ما تؤدي إليه من إمكانية إصلاح مبكر لمعوقات الأداء وتعميق للثقة بالمشروعات العامة. وتحقيق البساطة هذا يتطلب أن يكون نظام تقييم الأداء جزءا من متطلبات التشغيل وأن يكون هذا النظام متكاملا ومعضدا لفعالية وكفاءة نظم التشغيل الأخرى. ولا يجوز-بالتالي-أن يكون نظام التقييم منفصلا عن النظم الأخرى، أو معوقا لها. بل يجب أن يكون جزءا عضويا منها يستمد معلوماته من نظام التشغيل المتكامل في المشروع بشكل تلقائي

ويصب توجهاته فيه. وهذه الصفة تحتم أن يتم تصميم نظام التقييم الشامل في المشروعات العامة من حيث أهدافه ومؤشراته وأجهزته بشكل يسمح بدمجه وتفاعله مع عمليات المشروع. لذلك فانه وان كان التقييم الخارجي للأداء هو الموجه والمحرك لنظام تقييم أداء المشروعات العامة فإن النظام الداخلي للأداء-في كل مشروع-هو الوسيلة الرئيسية التي ينبغي الاعتماد عليها للقيام بالتقييم، بينما تقتصر المهمة التنفيذية لوحدة التقييم الخارجي على استكمال التقييم الداخلي ومقارنته، فضلا عن توحيد إجراءاته وتطوير أساليبه.

ومسألة التبسيط هذه تستدعي وضوحا في أدوار الجهات الخارجية التي تقوم بتقييم المشروع.

مثل مدقق الحسابات القانوني، وديوان المحاسبة، ووحدة تقييم الأداء المقترحة. إنه لا يجوز أن تتضارب آراء هذه الجهات ومتطلبات كل منها، بحيث تربك عمليات المشروع، وتؤدي إلى مضاعفة الجهود في إدارته، نتيجة التضارب في وجهات النظر. وتستدعي مسألة الوضوح أن تكون مهام عملية التقييم موحدة، بالرغم من أهمية وجود اكثر من طرف خارجي مهتم بالقيام بها. إن تعدد الجهات الخارجية يجب أن يكون تعبيرا عن تنوع الاختصاصات، أو تعبيرا عن الرغبة في الاطمئنان على صحة ما يعلن من نتائج، وليس تعبيرا عن صراعات، ومحاولة لفرض السيطرة على المشروعات العامة من قبل الجهات المتناحرة. إن نظام التقييم السليم يستدعي تفاهم الأطراف واتفاقها على أن تكون أدوارها متكاملة ومستهدفة كفاءة ة أداء المشروعات.

وانطلاقا من ضرورة توفر البساطة والوضوح في نظام تقييم أداء المشروعات العامة، فانه يجب أن يتركز الاهتمام على إيجاد نظام لتقييم الأداء قادر على بيان مدى فعالية المشروع، ومدى كفاءة عملياته، ومدى توفر إمكانية التطور في هيكل نظمه. وبجب أن يتم تحقيق ذلك تدريجيا عن طريق اختيار الوسائل والأساليب الملائمة وتطبيقها، حسب تصور متكامل يدرك مساره ويعرف أهدافه، وفي نفس الوقت لا يتعجل الأمور ويفرض الحلول قبل أوانها، مما قد يؤدي إلى إيجاد الشكل وفقدان المضمون بالنسبة للإصلاح المراد تحقيقه في مجال تقييم أداء المشروعات العامة.

2- خلق جو من الثقة المتبادلة:

الشرط الثاني لفعالية نظام تقييم أداء المشروعات العامة يتمثل في قدرة هذا النظام على خلق جو من الثقة المتبادلة بين جهة التقييم والجهة التي يجري تقييمها. ولتحقيق هذا الشرط فان منطلق عملية التقييم يجب أن يرتكز على مبدأ التصحيح والإصلاح، وليس تصيد الأخطاء وتضخيمها.

إن نجاح أجهزة التقييم في القيام بوظيفتها يتوقف على قدرتها على كسب ثقة إدارة المشروعات عن طريق تأكيد موضوعية إجراءاتها وإيجابية مواقفها.، وفوق ذلك كل أن يتحلى الأفراد المكلفون بالتقييم بالتواضع، وأن يبتعدوا عن الادعاء. أن عملية التقييم ليس هدفها الطعن والتشهير وخلق الرعب وتعجيز المشروعات العامة وقياداتها. بل إن هدفها على العكس من ذلك يتمثل في إبراز حقيقة نتائج الأداء والمساعدة في التعرف على عقباته تمهيدا لتوظيف الوسائل الكفيلة بحلها لصالح المشروع وصالح الأفراد العاملين فيه، فضلا عن خدمة المصلحة العامة. إن طرح أجهزة التقييم لوظيفتها بهذا المفهوم وأهم من ذلك ممارستها-عمليا-على أساسه كفيلان بخلق جو من الثقة المتبادلة.

ولبيان الأمور الهامة التي يمكن أن تساعد على خلق جو من الثقة المتبادلة يمكن الإشارة إلى أمرين: أولهما: مسألة اطلاع المشروع الذي جرى تقييمه على نتائج التقييم الخارجي قبل اعتمادها. ذلك أنه من حق مثل هذا المشروع ألا يفاجأ بنتائج التقييم، بل يجب أن تتم عملية التقييم-أساسا-بالتعاون معه من خلال اعتمادها الرئيسي على نظام التقييم الداخلي للمشروع، ومن خلال استعداد جهة التقييم الخارجي لمناقشة وجهة نظره وتفهمها أو إقناعه بعكسها من أجل التعاون معه في اقتراح الحلول المناسبة للتغلب على معوقات الأداء وتوفير شروط تطبيق هذه الحلول، أن مسألة التقييم يجب أن تمثل جهدا مشتركا، تقوم وحدة التقييم الخارجي فيه بدور الموجه الحريص على عدالة حكمه وفعالية علاجه. وفي حالة اختلاف وجهات النظر-بشكل جوهري-فان وحدة التقييم الخارجي وان كانت هي المرجع الأخير في اعتماد نتائج التقييم، فإن إشارتها إلى وجهة النظر المخالفة ستكون مؤشرا لعدالة التقييم وسعة أفق الجهات القائمة به، الأمر الذي يسهم في خلق جو الثقة المتبادلة. وثانيهما: الحرص الشديد على

الموضوعية، وعدم التحيز في أسلوب التعامل مع المشروعات. إن حزم جهة التقييم الخارجي وعدم التمييز بين المشروعات من حيث إجراءات تقييمها وأسلوب تعاملها هما الضمانة الأساسية لتوفر احترامها من قبل الجميع. إن هدف التقييم ليس الكشف عن الانحرافات فحسب بل الأهم من ذلك بكثير هو البحث عن إمكانية معالجة المعوقات، وخلق بيئة تحول دون نمو النفسية المنحرفة.

وتحقيق مثل هذا الهدف يتطلب ضبطا للنفس وتجردا في أسلوب المعاملة، والابتعاد عن المزاجية والاعتبارات الناشئة عن العلاقات الشخصية والتقدير الشخصي، ومعاملة جميع المشروعات وجميع القيادات المسؤولة فيها على قدم المساواة، دون توجيه روح عدائية ضد بعض منها، وروح المحاباة والمدارة في تقييم عمليات بعض آخرمنها.

3- الانفتاح على الرأي العام:

الاهتمام بأداء المشروعات العامة لبس حكرا على إدارتها أو السلطات العامة فحسب وإنما يتعدى ذلك إلى اهتمام الرأي العام-على اتساعه- لاسيما الصحافة والمؤسسات العلمية والأكاديمية. ومثل هذا الاهتمام ظاهرة طبيعية وواجبة تعبر عن الإحساس بالمسؤولية بحكم الملكية العامة لهذه المشروعات ودورها الاستراتيجي في التنمية. كما أنها ظاهرة صحية بحيث يجب تعميقها عن طريق الانفتاح عليها والتفاعل معها. لذلك فان المشروعات العامة لا يجوز أن تكون مغلقة على الرأي العام، بحيث تحيط حركتها بالغموض ونتائجها بالسرية وتتجنب الإجابة على التساؤلات وتفرط بالحساسية تجاه كل من يسعى-مخلصا-لمعرفة حقيقة أدائها.

إن أهمية الانفتاح على الرأي العام، واطلاعه على نتائج تقييم الأداء في المشروعات العامة تعود إلى نتائج الموقف الإيجابي أو السلبي الذي يمكن للرأي العام أن يتخذه تجاه هذه المشروعات. فالرأي العام عندما يقتنع بموضوعية التقييم وبصدق دلالته وبجدوى الجهود التي تبذلها مؤسساته، يصبح المدافع عن هذا النظام والواقي له من آثار ردود الفعل التي قد يخلقها تعرض جهات التقييم للمساس بالمصالح الشخصية، أو سعيها لتصحيح الانحرافات.

إن الرأي العام-بهذا المعنى-هو القوة الحقيقية التي تجعل من فعالية التقييم مطلبا عاما يعبر عن تبلور إرادة اجتماعية تهدف إلى تحقيق كفاءة أداء المشروعات العامة، وترشيد استخدام موارد المجتمع، ومن جهة أخرى فأن الانغلاق عن الرأي العام وحجب النتائج الحقيقية عنه، وعدم أخذه في الاعتبار، من حيث اطلاعه على أسس التقييم وأهدافه وتحسس رأيه حول أجهزة التقييم وقياداته، كل هذه الأمور تخلق موقفا سلبيا يعرقل عملية التقييم، ويقلل من فعاليتها.

ويتم ذلك من خلال الشك في نتائج التقييم وإحباط جهود مؤسساته نتيجة عدم اقتناع الرأي العام بعملها. هذا إضافة إلى تزايد إمكانية انفراد غير المدركين لمستلزمات الإدارة السليمة وأصحاب المصالح الخاصة بأجهزة التقييم والضغط عليها بشكل يؤدي إلى إفراغ مفهوم تقييم الأداء من محتواه ويحوله إلى مجرد إجراء شكلي يضيف عبئا جديدا على الأداء بدلا من أن يساعده على حل مشكلاته. ومثل هذه السلبيات تحول نظام تقييم الأداء إلى وسيلة للمماحكات ولتصيد الأخطاء وللحث على الانتقام والبتر بدلا من التصحيح والإصلاح، الأمر الذي يحول-بالتأكيد-دون فعالية نظام تقييم أداء المشروعات العامة.

4- ربط نظام الحوافز بنتائج تقييم الأداء:

يعد ربط نظام الحوافز-في المشروعات العامة-بنتائج التقييم شرطا أوليا لفعالية نظام تقييم أداء هذه المشروعات، فبدون وجود أثر ملموس ومحسوس للنتائج التي يصل إليها التقييم على المشروعات نفسها، وعلى قيادتها والعاملين بها وكذلك على الجهات المشرفة عليها، فان الالتفات إلى التقييم والعمل على دقته لا يصلان إلى المستوى المطلوب. أن التقييم وسيلة وليس هدفا-في حد ذاته-وفعالية هذه الوسيلة تحتاج إلى آلية داخلية تكفل وجود حوافز لدى جميع المعنيين به تعمل على تأكيد استخدامها بشكل موضوعي وإيجابي. ولذلك فان ربط نظام الحوافز المادية والمعنوية بنتائجه فيما يتعلق بالمؤسسات والأفراد ذوي العلاقة بموضوع هذا التقييم تولد دافعا قويا يؤدي إلى جدية جميع الأطراف، ويؤدي إلى حرص كل معنا على الوصول إلى نتائج دقيقة، تعبر عن واقع الحال، وتحدد أدوار مختلف الأطراف في النتائج المتحققة. إن مثل هذا الاهتمام والجدية والحرص لا

يمكن الوصول إليها-مجتمعة-إذا كانت نتائج التقييم عديمة الأثر، وإذا كانت تقاريره لا تلقى اهتماما كافيا بها.

وربط المكافآت المعنوية والمادية لجميع العاملين في المشروعات العامة بنتائج التقييم تخلق حافزا لديهم من أجل مضاعفة الجهود لتحقيق نتائج تسمح بمكافأتهم بما يتناسب مع طموحاتهم واحتياجاتهم. كما أن هذا الربط يبرر المطالبة بتحقيق استقلال المشروعات العامة وعدم تبعيتها الإدارية للإدارة العامة، و يسمح ببناء نظام مراقبة يقوم على أساس النتائج المتحققة، وليس من خلال فرض اللوائح والإجراءات على المشروعات العامة ومراقبة تنفيذ هذه المشروعات لها. وبذلك يكون أمر ربط نظام الحافز بنتائج تقييم الأداء هو الشرط الذي يدعم نظام تقييم الأداء، بحيث يحتل ركنا أساسيا وجزءا عضويا في نظام الرقابة على المشروعات العامة، فضلا عن أهميته في خلق الآلية الداخلية الضرورية لأخذ مسألة تقييم الأداء مأخذ الجد، وبالتالي يتوفر الحرص على دقة نتائجه من قبل جميع الأطراف المعنية.

الخلاصه

إن الواقع الراهن للمشروعات العامة في المنطقة يشير إلى غياب عدة شروط ومقومات، لابد من وجودها إذا ما أريد لهذه المشروعات أن تحقق كفاءة أدائها. وذلك لأن تردي أدائها راجع-بطبيعة الحال- إلى تدني فعالية الرقابة عليها والى خلل بنائها التنظيمي والإداري، فضلا عن أنه يرجع إلى التأثيرات السلبية للبيئة الاجتماعية المحيطة والظروف الاقتصادية التي تعمل هذه المشروعات في نطاق معطياتها.

وقد سبق أن تبينا-من خلال إجابات المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة (ملحق د)، ومن خلال تناولنا لواقعها عبر الفصول الخمسة التي تشتمل عليها دراستنا-أن تحقيق كفاءة أداء المشروعات العامة يتطلب مزيدا من الوضوح فيما يتعلق بالغرض من وجودها، كما يتطلب تحديدا اكثر دقة للأهداف المرحلية المسندة إليها. كذلك تبينا أن هذه المشروعات محتاجة إلى وجود آلية ضبط تلقائي أفضل، وذلك عن طريق إيجاد توازن بين مسالة الرقابة عليها من ناحية ومسالة استقلالها الإداري من ناحية أخرى، بحيث يسمح هذا التوازن بتكافؤ صلاحيات إدارتها مع مسؤوليات هذه الإدارة. كما يتطلب هذا أيضا ضرورة التركيز على النتائج المتحققة بالفعل، عوضا عن الاعتماد على الإجراءات والقيود الإدارية في توجيه هذه

المشروعات ورقابتها. والى جانب ذلك فان هذه المشروعات تحتاج إلى إيجاد قيادات إدارية محلية ذات كفاءة، وهذا ما يتحقق بزيادة الجهود المبذولة لإعدادها، وترشيد سبل حفزها، والاهتمام بتوفر مزيد من الموضوعية في طريقة اختيارها وتدرجها الوظيفي. فضلا عن ضرورة الاهتمام بمسالة تقييم أداء هذه المشروعات، والعمل على الاستفادة من نتائج هذا التقييم، مما يؤدي إلى تطور عملية الرقابة على المشروعات وتحسنها، كما يؤدي إلى جعل بنائها الداخلي اكثر فعالية وكفاءة فيما يتعلق بأداء وظيفتها.

ولكي يتسنى للمشروعات العامة أن تتغلب على المشكلات التي تواجهها وتتمكن-تدريجيا-من أداء دورها الاستراتيجي والحاسم في تنمية المنطقة، وفي المساهمة في استقرارها الاقتصادي والاجتماعي.. فانه لابد من أن تستند هذه المشروعات على أسس سليمة. وبقدر النجاح في إيجاد أسس قابلة للتطور التدريجي والنضج المرحلي بقدر ما تستطيع المشروعات العامة أن تؤدي دورها بكفاءة. فالواقع أن كفاءة الأداء ما هي إلا انعكاس لوجود استراتيجية تنموية فعالة، ولوجود بناء تنظيمي وإداري ملائم، وكذلك فإنها انعكاس لنمو بيئة مشجعة. ويمكن القول بان تحقيق المشروعات العامة لما هو مرجو منها ومن إنشائها إنما هو محصلة للتكامل والترابط بين هذه الأسس أو المقومات، ومدى فعاليتها. ومن هنا فانه يتعين علينا أن نلقي ضوءا خاطفا-في هذه الخلاصة-على هذه الأسس أو المقومات، تأكيدا منا على أهمية وجودها.

- الاستراتيجية: إن المشروعات العامة-باعتبارها أداة من أدوات السياسة الاقتصادية والسياسة العامة-يجب أن تتحدد استراتيجيتها بالنسبة للمنطقة في تمكين أقطارها من تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة. وذلك لتدعيم قدرتها على القيام بالتحولات التقنية والاقتصادية والاجتماعية والتي يكون بمقدورها إيجاد هيكل اقتصادي-اجتماعي-تقني، يتيح لهذه الأقطار أن تبدأ عملية التنمية المجتمعية الشاملة، كما يمكنها من ترسيخ مقوماتها، وخلق الذاتية القادرة على تدعيمها، واستمرار معدلات نموها في عصر ما بعد النفط.

وتستهدف هذه الاستراتيجية التنموية التغلب على العقبات والمشكلات

الناجمة عن وجود خواص اقتصادية واجتماعية تنفرد بها المنطقة. أما غايات هذه الاستراتيجية فإنها تتمثل في السعي إلى الاحتفاظ بالطبيعة العامة لثروة المجتمع، والعمل على استثمار عائدات هذه الثروة النفطية في أرصدة إنتاجية تكفي لتعويض الأجيال المقبلة عما يترتب عليه إنتاج الموارد النفطية الناضبة وتصديرها. كما تتمثل في قيادة الجهود الإنتاجية للمجتمع في اتجاه بناء القاعدة الإنتاجية السليمة، وتوفير مصادر إنتاج ودخل وعمالة بديلة. تلي هذا عملية درء مخاطر المتدفقات النقدية والتوجه الاستهلاكي للمجتمع، وتراكم المؤثرات السلبية على الآلية الاقتصادية.

أما وسائل تحقيق هذه الاستراتيجية فإنها تتمثل في قيام المشروعات العامة ببناء مشروعات البنية الأساسية، كما تتمثل-في نفس الوقت-في الاستثمار بالمشروعات التجارية، بالدرجة التي تمكن المنطقة من بناء كل من الهيكل الإنتاجي غير المباشر، والهيكل الإنتاجي المباشر من خلال الاستثمار في مشروعات الصناعات التحويلية الموجهة للتصدير، والاستفادة من فرص الاستثمار المتاحة في مجال الاستثمارات الخارجية، وفي نشاطات بدائل الاستيراد من مشروعات صناعية وزراعية وخدمية. ويجب على المشروعات العامة-باعتبارها وسيلة استراتيجية-أن تقوم بدور رائد في مجال تحديث الإنتاج وقيادة قطاعاته، فضلا عن التزامها بترشيد سياسة الإنتاج، واقامتها على أسس تبتعد-تدريجيا-عن دعم عائدات النفط. كما أنه يتعين على هذه المشروعات-من خلال قيامها بهذا الدور-أن تسد عجز القطاع الخاص، وتقلل من تردده، وأن تأخذ بيده من أجل خلق توجه إنتاجي لديه، يمكنه من تحقيق وظيفته الاجتماعية.

- البناء التنظيمي والإداري: يتطلب تحقيق المشروعات العامة لاستراتيجيتها التي أوضحناها، وجود بناء تنظيمي وتوجه إداري وعلاقات ملائمة، تتيح لهذه المشروعات إمكانية الاضطلاع بدورها الحيوي في عملية التنمية. وتتمثل الأسس التي ينبغي أن يقوم عليها كل من البناء التنظيمي والتوجه الإداري والعلاقات الملائمة فيما يمكننا إيجازه هنا على النحو التالي:

- تأكيد مبدأ الفصل التنظيمي بين أجهزة الإدارة العامة والمشروعات العامة. بمعنى أن هذه المشروعات ينبغي ألا تكون تابعة لوزارة أو وزير،

وإنما يجب أن تكون تبعيتها غير مباشرة لمجلس الوزراء، وذلك عن طريق تعيين مجلس للإدارة، تكون مهمته شاملة لجزء من وظيفة الجمعية العمومية، فضلا عن الوظائف الأصلية لمجلس الإدارة، والمتمثلة في وضع السياسة، واختيار المدراء التنفيذيين (مجلس المديرين)، ومتابعة تطبيق اللوائح والعمل على تطويرها، وتقييم الأداء. ويمكن أن يطلق على مثل هذا المجلس «مجلس الإدارة العليا» (انظر شكل 2/4)، ويجب أن يتمتع بقدر من الثقة التي تمكنه من إنجاز مهمته.

وترجع مبررات هذا الفصل إلى اختلاف وظيفة هذه المشروعات عن وظيفة الإدارة العامة المتمثلة في حماية المصلحة العامة ورعايتها عن طريق توجيهها ومراقبتها لنشاطات المجتمع كافة. بينما ينبغي أن تتركز وظيفة المشروعات العامة في قيامها بعملية الإنتاج المباشرة، أسوة بمختلف وحدات الإنتاج المباشر في القطاعين: الخاص والتعاوني (انظر شكل 1/2). ويمكن تبين مدى اختلاف كل وظيفة عن الأخرى من خلال النظر إلى اختلاف هدف نشاط كل من: المشروعات العامة، والإدارة العامة، واختلاف طبيعة إنتاج كل منهما، فضلا عن اختلاف قدرة الإيرادات الذاتية لكل منها على سد احتياجات إنتاجه (انظر الجدول 1/2). والواقع أن وجود مثل هذا الاختلاف وحاجة المجتمع وضرورة حرصه على فعالية كل من أجهزة الإدارة العامة والمشروعات العامة، وإنجاز كل منهما لوظيفته الاجتماعية.. . كلها تستدعي الفصل التنظيمي بين القيادات الإدارية المسؤولة عن إدارة كل منهما.

- ضرورة تحقق توازن بين مسؤوليات وصلاحيات كل من المسؤولين عن أجهزة الإدارة العامة والمسؤولين عن إدارة المشروعات العامة، بصورة تسمح لكل منهما بإنجاز مهمته. فمن الطبيعي أن تتباين وجهات نظر كل مجموعة من المجموعتين عادة، وهذا راجع إلى اختلاف وظيفة كل منها، وتوجهها، مما يستدعي وجود تفهم وقبول إداريين واجتماعيين لهذا الاختلاف، كما يتطلب وجود آلية تسمح بتفاعل مثل هذا الصراع إيجابيا، وتوجيهه واستخدامه على الوجه الذي يتيح للمجتمع الاستفادة منه عن طريق زيادة كفاءة أداء الوظيفتين لصالحه ولصالح تقدمه، بدلا من احتواء إحداهما للأخرى، وإلحاقها، وهو أمر لا تتحقق معه حكمة تعدد الأدوار وتنوع الوظائف

في المجتمع. وتتمثل ضمانة وجود مثل هذه الآلية التي تسمح بإدارة التباين في وجهات النظر لصالح المجتمع ولدفع عجلة تطوره.. تتمثل هذه الضمانة في تزايد أعداد الأفراد الأكفاء الذين يؤمنون بأهمية أدوارهم، ويدافعون عن حقهم في النجاح

- إقامة نظام فعال للرقابة على المشروعات العامة.. يفترض في هذا النظام أن يركز على التوجيه الاستراتيجي، وأن يهتم بالنتائج المتحققة فعليا، مبتعدا بذلك عن منطق الضبط والربط الإجرائي، على أن يترك هذا النظام للمشروعات العامة قدرا كافيا من الاستقلال الإداري، يتفق مع طبيعة الدور الذي أسند إليها، والمهام التي أوكلت لها. ومثل هذا النظام ينبغي أن يركز على ثلاث مسائل رئيسية:

أولاها: وضوح الغرض الذي من أجله وجد المشروع، وتحديد الأهداف المرحلية التي تتطلب من قطاع المشروعات العامة تحقيقها، في ضوء الأهداف الاستراتيجية لعملية التنمية. ومن ثم القيام بتحديد المؤشرات التي سيستدل بها على قياس مدى تصاعد نجاح المشروع في تأدية مهمته وتقرير مستقبل تطوره. على أن يتولى هذه المهمة مجلس الوزراء من خلال استعانته بالسكرتارية الفنية التي أطلقنا عليها من قبل «مكتب المشروعات العامة» (انظر الشكل 2/3)، والذي يجب عليه حاليا أن يعتمد على مبدأ التخطيط التاشيري في توجيهه للمشروعات العامة، متجنبا التخطيط الشامل، وذلك مراعاة للمستوى الإداري والاجتماعي، وللوضع الاقتصادي السائد.

ثانيتها: التركيز على إيجاد القيادات الإدارية المحلية ذات الكفاءة فالحق أن كون الإنسان يشكل العنصر الفعال من بين عناصر الإنتاج لهو أمر لا جدال فيه، وبالتالي فان المسألة التي تمثل حجر الزاوية في نظام الرقابة الفعال هي مسالة تعبئة الكوادر المحلية وإعدادها وترشيد سبل اختيارها وتدرجها الوظيفي وتوفير ظروف استقرارها. ذلك أن الاهتمام بإيجاد قيادات محلية ذات كفاءة يوفر للمشروعات العامة النوعية التي يتطلبها أداء دورها الاقتصادي والاستراتيجي الحاسم في عملية التنمية. و يتطلب إيجاد هذه القيادات الالتفات إلى مسالة تعبئة عدد كاف من الكوادر المتاحة وخلق مصدر جديد يتمثل في وجود كادر مختص ومتخصص في إدارة المشروعات العامة، وهو الكادر الذي يتوجب استقطابه من المصادر المختلفة،

وإعداده إعدادا منهجيا بما يتلاءم مع الوظيفة التي يطلب من المشروعات العامة أن تؤديها. تلي هذه المسالة مسالة محورية تتمثل في موضوعية الاختيار وترشيد طرق القيام به. وهنا يبرز حل عملي قوامه الاعتماد على بنك المعلومات الذي يقوم بحصر الكفاءات وتتبع منجزاتها وتحديد أوجه تفرق كل منها وملاءمة أسلوب قيادته وكفاءته المهنية مع أي من الوظائف القيادية المتاحة، سعيا لتحقيق الوضع الأمثل للإفادة من العناصر البشرية، وهذا الحل العملي يمكن الاعتماد عليه في مجال إعداد قائمة مختصرة لأي مركز قيادي يراد شغله، بحيث يترك الأمر لمن بيده القرار في اختيار من يستطيع العمل معه، وفي نفس الوقت فان هذا الاختيار يكون منحصرا في عدد من الأنداد الأكفاء. وأخيرا فان الاعتماد على الكوادر المحلية بهذه الصورة لا شك أنه سيتيح مجالا اكثر لاستقرار القيادات في المشروعات العامة وتراكم خبراتها من ناحية، كما أنه-من ناحية أخرى-سيخلق فرصة اكبر لوجود قيادات أكثر قدرة على متطلبات الفصل التنظيمي للمشروعات العامة عن الإدارة العامة، واكثر قدرة على الدفاع عن حق المشروعات العامة في إنجاز وظيفتها الحيوية.

ثالثتها: الاعتماد على نظام متكامل لتقييم أداء المشروعات العامة، على أن يعمل بشكل منتظم ومستمر، من أجل تحديد فعالية وكفاءة أداء هذه المشروعات والتعرف على مدى قابليتها للتطور المستمر. ويجب أن يهدف هذا التقييم إلى التعرف على مدى فعالية المشروع ذاته في تحقيق أهداف مرحلية تعبر عن مدى الكفاءة التي يعمل بها، مع قياس الاتجاه التاريخي لهذه الكفاءة، ومقارنتها مع المشروعات المشابهة أو المناظرة لها، هذا فضلا عن تدقيق حداثة وكفاءة النظم الفنية والإدارية التي يعمل المشروع وفقا لها، ومدى مواءمتها لاحتياجات مستقبل تطوره. ويتوجب على تقييم الأداء هذا أن يسعى جاهدا من أجل إيجاد مؤشر اكثر دلالة على أداء المشروعات العامة من مجرد الاعتماد على الربح التجاري، مثل الربح الاقتصادي أو الفائض الاقتصادي الصافي المتحقق للمجتمع من جراء تشغيل المشروع. كما يتوجب استكمال هذا المؤشر الرئيسي بمؤشرات مكملة أو إضافية تجعل تقييم الأداء اكثر دلالة على النتائج التي تتطلب التحقيق. ويجب أن يكون نظام تقييم الأداء نظاما متكاملا، بحيث تشترك في القيام به جهات

الرقابة مع المشروعات ذاتها وفق مفهوم موحد وهدف واضح متفق عليه، وهذا ما يستلزم توفر شروط أولية بدونها لا يمكن تحقيقه، من هذه الشروط: التبسيط والوضوح ووجود جو من الثقة المتبادلة بين كل من أجهزة الرقابة وإدارة المشروعات والافتتاح على الرأي العام، وأخيرا تحقق ارتباط نظام الحوافز بنتائج تقييم الأداء.

إن إقامة نظام فعال للرقابة مسالة ديناميكية تفترض وجود تفاعل دائم مستمر ومتطور بين عناصر الرقابة، من حيث تحديد الغرض وتوجيهها لمشروعات، والسعي لإيجاد القيادات ذات الكفاءة، ثم الاستمرار في عملية تقييم الأداء بصورة تتيح الاستفادة من نتائج التقييم في إصلاح أو تلافي ما قد يبدو من عقبات وسلبيات، وانك من خلال تطوير أساليب وضع الأهداف واختيار المؤشرات وتحديد الحوافز القوية الفعالية، وإيجاد القيادات القادرة على العمل المستمر لزيادة فعالية هذه المشروعات وزيادة كفاءتها من اجل القيام بمهمتها الاقتصادية والاستراتيجية في عملية التنمية.

- التركيز على وجود نظام إيجابي للحوافز في المشروعات العامة يستهدف الربط بين المكافأة المادية والمعنوية والجهود المبذولة وإنتاجيتها. وكذلك يستهدف توثيق العلاقة بين مصلحة افرد ومصلحة المشروع الذي يعمل فيه على المدى الطويل، فضلا عن المدى القصير. ويجب أن تقوم دوافع مثل هذا النظام على أساس زيادة الربط التدريجي بين مستوى المكافأة المادية للعاملين والإنتاجية الاقتصادية الفعلية للمشروع، كما أنه يتعين على هذا النظام الانفكاك من الاتجاهات التي تؤدي إلى استخدام عائدات النفط لدعم مستوى المكافآت المادية. ومن ناحية أخرى فان النظام المرغوب للحوافز يجب أن يؤدي إلى ربط المكافآت المعنوية-لا سيما التدرج الوظيفي-بضرورة امتلاك الفرد للحد الأدنى من الكفاءة التي يطلب توفرها في شاغل الوظيفة. وفي هذا الصدد يمكن أن تكون مسألة المشاركة في الأرباح والمشاركة في الأسهم بالنسبة للموظفين حافزا ماديا إيجابيا، يواكبها-معنويا-تكثيف جهود الإعداد والتدريب وسيادة أسس موضوعية في التدرج الوظيفي والاختبار للقيادات، فضلا عن تأكيد المكانة الاجتماعية للعاملين في المشروعات العامة.

- الانطلاق في كل ما سبق أن بيناه من أسس تنظيمية وإدارية من أهمية

انعكاس هذه الأسس على فعالية المشروعات العامة وكفاءة أدائها، من خلال تحديث إدارتها، والعمل على التزامها-بشكل مستمر-باستيعاب التقنية الملائمة بما تتضمنه من مبادئ الإدارة العملية ونظمها وأساليبها وفنونها. فهذه المشروعات يجب أن ترتقي مستوى إدارتها إلى مستوى القدرة على تحقيق متطلبات التحولات الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بحكم دورها الرائد وأهميتها الاستراتيجية. لم يمكن أن يقوم نظام تقييم الأداء-لا سيما تدقيق النظم-بدور فمال في تصاعد عملية التحديث والارتقاء المتدرج بإدارة هذه المشروعات، بمايلائم احتياجات هذه المشروعات وضرورة مجاراتها تقنيا واقتصاديا للمشروعات المشابهة والمنافسة.

فمن حيث التزام قطاع المشروعات العامة بمتطلبات مرحلة تأسيس المشروعات الجديدة، فانه لابد من وجود القدرة الذاتية على بلورة فكرة المشروعات الجديدة، بعيدا عن تأثيرات المروجين والدوافع الذاتية السلبية، وكذلك يجب التركيز على بناء القدرة الداخلية المتمكنة من توجيه دراسات الجدوى الاقتصادية ومتابعتها وتقييمها. وأخيرا فانه يجب الاعتناء بالشكل القانوني والإداري للمشروعات العامة، وإعادة دراسة جدوى وجود الشريك الأجنبي في ضوء تحديد إيجابيات وجوده وسلبيات هذا الوجود والالتزام-في حالة اللجوء أليه-بضرورة توفير شروط تحقيق انسجام مصالح الشركاء، بدلا من تلك التي تعمق التناقض بين هذه المصالح. يلي ذلك ضرورة الاهتمام برفع القدرة الذاتية على التنفيذ إلى مستوى متطلبات مرحلة التشييد واحتياجاتها لكوادر مهنية ذات كفاء ة ونزاهة، تقلل من سلبيات الواقع الاقتصادي والاجتماعي السائد، وتوقف تزايد موجة الانتفاع الداخلي والخارجي. وأخيرا فان إدارة مرحلة التشغيل وما تتضمنه من حاجة مستمرة إلى التطور تتطلب إيجاد كوادر محلية، مدركة لأهمية الاعتماد عليها، وضرورة تطورها، ورفع مستوى كفاءتها إلى مستوى احتياجات تشغيل مثل هذه المشروعات.

و يتطلب الوصول إلى توفير هذه الاحتياجات إدراكا لطبيعة الدور الإستراتيجي للمشروعات العامة ودورها في التنمية التقنية بما فيها الإدارة. وكذلك أهمية توفير المشروعات لمصادر عمالة منتجة وإنتاج ودخل بديل، وهذا ما يحتم إعطاء مسالة الاعتماد الذاتي على القوى العاملة المحلية

وضرورة رفع كفاءتها الاهتمام اللازم. و يستلزم ذلك إعادة النظر في جدوى الاعتماد المتزايد على الإدارة الأجنبية والعمالة الوافدة على اعتبار أن هذا يمثل حلا لمشكلتي أداء المشروعات العامة التي تتولى عناصر محلية إدارتها، وعزوف القوى العاملة المحلية عن العمل في المشروعات العامة، لاسيما غير التقليدي منها.

- **البيئة المحيطة**: تشكل البيئة التي تعمل المشروعات العامة في إطارها مؤثرا فعالا على أداء تلك المشروعات. وقد أوجدت هذه البيئة-بمكوناتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المنطقة وبأبعادها المحلية والإقليمية والعالمية-عددا من المؤثرات والمحددات المعوقة لأداء المشروعات العامة، ولاضطلاعها بدورها الاستراتيجي. ويمكن الإشارة هنا إلى بعض هذه المؤثرات والمحددات:

- الحوافز المغلوطة السائدة في كل من أجهزة الإدارة العامة والقطاع الخاص: مثل ما يلاحظ في الإدارة العامة من سهولة الترقي الوظيفي، وسهولة أعباء العمل، وسهولة متطلباته المهنية، واكتساب النفوذ وإمكانية استخدامه. ومثل ما يلاحظ في القطاع الخاص-هو الآخر-من الكسب السهل والسريع، نتيجة وجود أنشطة المضاربة في الأراضي وفي الأسهم واحتكار الوكالات، وكفالات الشركات الأجنبية، والاستفادة من سياسات الدعم والتشجيع المتاحة. وقد أدت هذه الحوافز المغلوطة إلى ابتعاد الكوادر والقوى العاملة المحلية عن العمل في المشروعات العامة، على الرغم من وجود البطالة المقنعة والمرفهة خارج دائرتها. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنها خلقت ضغطا على هذه المشروعات، اضطرت معه إلى مسايرة هذه الحوافز المغلوطة، وهذا ما يؤثر-دون شك-على كفاءة أداء المشروعات العامة، و يعوق دورها الرائد في التنمية.

- **ضعف الحس الاقتصادي**: نتيجة للوفرة النقدية والتوجه الاستهلاكي لمجتمعات المنطقة، فان الحس الاقتصادي في مجال الإنفاق العام قد ضعف. مما أدى إلى التقليل من شأن النظرة الاقتصادية للأمور. وقد انسحب هذا الضعف من قطاع الإدارة العامة (حيث لا ينظر إلى اقتصاديات النفقات كما ينبغي) إلى قطاع المشروعات العامة ذات المحتوى الاجتماعي الغالب، وأخيرا امتد إلى الكثير من المشروعات العامة التجارية، مما أدى إلى ارتفاع

تكلفتها الرأسمالية والجارية، وأثر على مردودها الاقتصادي. ومن أثار ضعف الحس الاقتصادي وتراخي التدقيق الاقتصادي للأمور بروز الروح النفعية المستقلة عند كثيرين من أفراد العناصر المحلية والوافدة، وكذلك عند المتعاملين مع المنطقة من خارجها، وهذا ما أتاح مجالا للفساد الإداري في غيبة من الروح المتحفزة لمقاومته، والقضاء على شروره الاجتماعية البعيدة المدى.

- **المحددات الخارجية**: إن أهم المشروعات العامة في المنطقة هي-بطبيعة الحال-المشروعات النفطية، أو المشروعات القائمة على أساس الميزة النسبية التي أتاحها توفر الغاز الطبيعي. وهذه المشروعات ذات تأثيرات سياسية واقتصادية واستراتيجية بالنسبة للعالم. ولذلك فان الدول المعنية لا ترغب في التطوير السليم لها، ولا في نجاح المنطقة في عملية توطينها، ولا في تزايد القدرات المحلية على استيعاب التقنية اللازمة لوجود هذه المشروعات وتطويرها. وهذا ما يجعل تلك الدول تضغط في اتجاهين.. اتجاه إعاقة نموها، واتجاه السيطرة عليها وتوجيهها وفقا لما يتمشى مع مصالحها. و يبرز هذا الأثر الخارجي باعتباره عائقا لنمو الإرادة الذاتية للمنطقة، حيث يحول دون جهود تكاملها إقليميا، ودون سياسة تنميتها وفقا لتوجهات قومية متكاملة مع بقية أجزاء الوطن العربي، بدلا من استمرار التبعية والاعتماد على الدول المحتاجة لمواردها النفطية.

- **المحددات الاجتماعية**: إن البيئة الاجتماعية السائدة في المنطقة تحد من إمكانية بروز قيادات ذات كفاءة للمشروعات العامة. حيث تبرز قوة الاعتبارات التقليدية في كثير من الأحيان، لكي تشكل عائقا يحول دون الاختيار الموضوعي لهذه القيادات، وهذا ما يؤثر على إمكانية إعدادها وتوجيهها وجهة تجعل من رفع كفاءتها والتأكيد على أهمية إنجازها حافزا لتولي القيادة. ومن ناحية أخرى، فان الاعتبارات الاجتماعية-من محسوبية ومراعاة للخاطر وحساسية مفرطة تجاه النقد-تشكل ضغطا على إدارة المشروعات، وتؤثر على قدرتها في تطبيق القواعد الموضوعية اللازمة للإدارة العلمية. كما أنها تشكل-في نفس الوقت-عائقا لجهود تقييم الأداء، وما يمكن أن يبرزه من سلبيات. وتأتى المركزية السياسية في المنطقة وعدم وجود قنوات تساعد متخذي القرارات في تبين الخيارات المتاحة والآثار

المحتملة لقراراتهم، لتضع ضغوطا قوية على إدارة المشروعات العامة.

إن هذه الآثار والمحددات التي أوجدتها البيئة والتي تعمل المشروعات العامة-في نفس الوقت-في إطارها وضمن معطياتها، قد حدت، وستحد-في المستقبل-من النمو الصحي لهذه المشروعات. وإذا كانت البيئة فاعلة ومؤثرة فيما حولها فان ما حولها يستطيع-بدوره-أن يؤثر فيها. وهذا ما يوجب على إدارة المشروعات العامة أن تجتهد في الاستفادة من الهامش المتاح لها، وأن تعمل-بدأب-على زيادة رقعته عن طريق زيادة فاعلية المشروعات ذاتها، انطلاقا من تعميق معرفتها بالبيئة المحيطة وتنمية قدراتها في التعامل الإيجابي معها. فهذه الفعالية-على وجه التحديد-هي التي تبرر لنا أن نصف دور المشروعات العامة في التنمية بأنه دور استراتيجي. ولعل القوة التي يعتمد عليها في تحقيق ذلك تتمثل في تزايد الوعي-على الصعيد الرسمي والشعبي-بضرورة كسر حلقة التخلف، والانطلاق في مسيرة تنموية، تجعل مستقبل هذه المنطقة مستقبلا أفضل من مستقبل مدن المناجم التي يطلق على الكثير منها اليوم «مدن الأشباح». لقد كان أداء المشروعات العامة-في الماضي-نتيجة لتفاعل استراتيجيتها مع بنائها في البيئة المحيطة بها. كما أن تطور أداء هذه المشروعات-في المستقبل-سيكون أيضا نتيجة لوضوح استراتيجيتها، وسلامة بنائها التنظيمي والإداري، ومدى وجود بيئة مشجعة لها. وكون الأداء محصلة للاستراتيجية وللبناء وللبيئة يفرض علينا العمل من أجل تحديد الاستراتيجية بما يتجاوب مع حل المشكلات التنموية ومتطلبات التنمية الحقيقية المستندة على القوى الذاتية للمنطقة، والقادرة على الاستمرار في عصر ما بعد النفط. وعلينا أيضا أن نعمل تدريجيا وباتجاه متصاعد على تطوير البناء التنظيمي والإداري للمشروعات العامة، بل لكافة نشاطات المجتمع، وأن نعمل في سبيل إيجاد علاقات موضوعية إيجابية منتجة داخل المشروعات ذاتها، وبين قطاع هذه المشروعات وقطاع الإدارة العامة وغيره من قطاعات المجتمع. وعلينا أن نهتم بتنقية البيئة، والتقليل من الآثار السلبية للمحددات الداخلية والخارجية، ضمن مسيرة تسعى لمعرفة الهامش المتاح، وتجتهد من أجل توسيع رقعته، بما يجعل حركة المجتمع عملية ديناميكية متجددة ومتفاعلة، قادرة على التصدي لمواقع عنق الزجاجة في المسيرة التنموية، ومحاولة تلافي آثارها المعوقة.

ومثل هذه العملية الديناميكية المتفاعلة الساعية لأن تجعل من عملية زيادة كفاءة الأداء محور العملية التنموية الشاملة التي يراد تحقيقها تفرض متطلبات على المجتمع المتصدي لهاو على رأسها وضوح الرؤية، وامتلاك الإرادة الكافية لوضع استراتيجية تنموية بعيدة المدى، والعمل على تحديد السياسات الاقتصادية والاجتماعية اللازمة لتحقيقها، ووضع الخطط والحوافز اللازمة لتنفيذها. كل ذلك عن طريق إدارة التنمية التي يجب أن توجه نمو المجتمع نحو غاياته.

وتحقيق هذا كله يحتاج إلى زمن كاف، ويحتاج إلى نظرة بعيدة المدى، وصبورة، ومستعدة للتضحية بالمتعة الآنية في سبيل الاستقرار الحقيقي والأمن الاقتصادي والاجتماعي والقومي على المدى البعيد. وتتطلب هذه النظرة نمو إرادة اجتماعية كافية، تجعل من السعي إلى تحقيق تلك الاستراتيجية هم المجتمع ودينه، وتجعل من العمل في سبيل تحقيقها مبرر شرعية القيادة، ومبرر تبوء الأفراد لمكانتهم في المجتمع.

الملاحق

ملحق ا
أسماء المساهمين في مشروع الدراسة

اسهم كثيرون-بالجهد والوقت-في مشروع الدراسة التي استغرق إعدادها والتحضير لها عامين. وهي الدراسة التي أطلقنا عليها اسم «مدخل إلى دراسة كفاءة أداء المشروع العام في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط». وجاء هذا الكتاب-بكل ما يتضمنه من تحليلات ونتائج-ثمرة لها .

وفيما يلي قائمة بأسماء هؤلاء الذين اسهموا في مشروع الدراسة هذا،عن طريق إجراء المقابلات وتقديم الاستشارات والمشاركة في اجتماع ابوظبي، كما تتضمن القائمة-كذلك-أسماء غالبية من أجابوا على الاستقصاء الذي يشتمل «ملحق د» عل النتائج التي تم التوصل إليها من خلاله.

الأستاذ/ إبراهيم نوح المطوع	وكيل إدارة التسويق والنقل، المؤسسة العامة القطرية للبترول	قطر
الدكتور/إبراهيم الخضير	مدير عام شركة الغاز والتصنيع الرياض	السعودية
الأستاذ/احمد خليفة السويدي	وزير الخارجية نائب رئيس مجلس إدارة جهاز أبوظبي للاستثمار ابوظبي.	الإمارات العربية
الأستاذ/احمد محمد يوسف	جامعة الكويت	الكويت
الدكتور/أسامة عبدالرحمن	عميد كلية العلوم الإدارية جامعة الرياض الرياض.	السعودية
الأستاذ/احمدعبدالله منصور	وكيل وزارة التخطيط	ابوظبي الإمارات العربية
الأستاذ/احمد علي الدعيج	رئيس مجلس الإدارة والعض و المنتدب للمجموعة الاستثمارية العقارية الكويتية	الكويت
الأستاذ/ احمد محمد السبيعي	مدير ومهندس إدارة الإعتدة الميكانيكية وزارة الأشغال العامة.	قطر

الأستاذ/باقر التاجر	نائب رئيس مجلس إدارة شركة قطر للحديد والصلب. وزارة التجارة والزراعة المنامة.	البحرين
الأستاذ/تركي بن خالد السديري	رئيس الديوان العام للخدمة المدنية عضو المجلس الأعلى للجامعات الرياض.	السعودية
الدكتور/توماس ستوفر	جامعة هارفرد.	الولايات ا لمتحدة
الأستاذ/جاسم خالد السعدون	البنك المركزي.	الكويت
الدكتور/جاسم المناعي	وزارة التنمية والصناعة المنامة	البحرين
الأستاذ/جاسم محمد مراد	من رجال الأعمال عضو المجلس الوطني السابق المنامة	البحرين
الأستاذ/جمال ماجد الغرير	مساعد مدير بنك عمان المحدود دبي .	الإمارات العربية
الدكتور/جميل عبدالله الجشي	مدير عام مشروع الجبيل الهيئة الملكية لمنطقة الجبيل الصناعية عضو مجلس إدارة الدار السعودية للخدمات الاستشاريةالجبيل	السعودية
الدكتور/حسن الإبراهيمي	مدير جامعة الكويت	الكويت
الأستاذ/حسن عبدالله فخرو	مدير عام شركة نفط البحرين الوطنية.	البحرين
الأستاذ/حسن علي النصف	الوكيل المساعد الشئون التجارية وزارة التجارة والزراعة	البحرين
الأستاذ/حسين الجاسم	نائب رئيس مجلس الإدارة ونائب العضو المنتدب لشركة صناعة الكيماويات البترولية.	الكويت
الأستاذ/حمدحسن السليطي	رئيس قسم المشتريات الدولية المؤسسة العامة القطرية للبترول الدوحة.	قطر
الأستاذ/خالد القصيبي	رئيس مجلس إدارة الصندوق السعودي للتنمية الصناعية الرياض.	السعودية
الأستاذ/خميس محمدالسليطي	إدارة الكهرباء-وزارة الكهرباء والماء عضو مجلس إدارة شركة قطر للصناعات البتروكيماوية الدوحة.	قطر
الشيخ / خليفة بن سلمان الخليفة	وكيل وزارة التنمية والصناعة رئيس مجلس إدارة الشركة العربية	

	لإصلاح السفن-المنامة.	البحرين
الدكتور/روبرت مابروا	جامعة اكسفورد-اكسفورد مدير مركز دراسات الشرق الأوسط	المملكة المتحدة
الأستاذ/سالم جاسم المضف	رئيس ديوان المحاسبة	الكويت
الأستاذ/سعد محمد السعد	نائب رئيس مجلس إدارة شركة الصناعات الوطنية	الكويت
الأستاذ/ سعود بن صقر القاسمي	مدير مكتب الحاكم رأس الخيمة	الامارات العربية
الأستاذ/سعيد احمد غباش	وزير التخطيط. ابوظبي.	الامارات العربية
الأستاذ/ سلطان راشد الكواري	مدير إدارة الزراعة-وزارة الصناعة والزراعة رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة للدواجن-الدوحة	قطر
الأستاذ/سليمان خالد الحمد	مدير عام هيئة الشعبة الصناعية	الكويت
الأستاذ/ سليمان عبد الرزاق المطوع	نائب العضو المنتدب (للإدارة)-شركة نفط الكويت نائب رئيس هيئة الجنوب والخليج العربي.	الكويت
الأستاذ/ سيف احمد الغرير	رئيس اتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية رئيس مجلس إدارة بنك عمان-دبي.	الامارات العربية
الدكتور/صالح العمير	وكيل وزارة المالية-وزارة المالية والاقتصاد الوطني-الرياض.	السعودية
الأستاذ عادل الشيخلي	مدير الإدارة-جهاز أبو ظبي للاستثمار-ابوظبي.	الامارات العربية
الأستاذ/عبد الرب الماركي	رئيس قسم العقود والاتفاقات بالمؤسسة العامة القطرية للبترول عضو مجلس إدارة شركة قطر للأسمدة-الدوحة.	قطر
الدكتور/ عبد الله جمعة الكبيسي	محاضر-جامعة قطر عضو مجلس الجامعة الأعلى-الدوحة.	قطر
السيد/عبدالله العلي النعيم	محافظ الرياض رئيس مجلس إدارة شركة الغاز والتصنيع الرياض .	السعودية
الأستاذ/ عبد الله محمد النيباري	سكرتير الجمعية الاقتصادية الكويتية رئيس اللجنة المالية مجلس الأمة السابق	الكويت
الأستاذ/عبدالله المزروعي	العضو المنتدب ببنك ابوظبي الوطني ابوظبي.	الإمارات العربية

الأستاذ/عبدالباقي عبدالله النوري	رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب بشركة صناعة الكيماويات البترولية.	الكويت
الأستاذ/عبدالله يوسف الغانم	وزير الكهرباء السابق.	الكويت
الأستاذ/عبدالرحمن بن محمد السدحان	أمين عام مجلس الخدمة المدنية	السعودية
الدكتور/عبدالرحمن عبدالله الزامل	نائب المحافظ رئيس مجلس إدارة الشركة الموحدة لكهرباء المنطقة الجنوبية الغربية.	السعودية
السيد/عبد الرحمن السلطان	نائب رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب للشركة العربية البحرية لنقل البترول.	الكويت
الأستاذ/عبد الرحمن العتيقي	وزير المالية.	الكويت
الأستاذ/ عبد الرحمن غانم سعيد	وكيل وزارة التجارة والاقتصاد ابوظبي.	الامارات العربية
الأستاذ/عبد العزيز حسين	وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء.	الكويت
الدكتور/عبد العزيز محمد الدخيل	وكيل وزارة المالية-وزارة المالية والاقتصاد الوطني-الرياض.	السعودية
الأستاذ/ عبدالعزيز راشد الراشد	رئيس مكتب الراشد (محاسبون ومراجعون قانونيون). الرياض نائب رئيس مجلس الإدارة ومحافظ المؤسسة العامة لتحلية المياه سابقا وكيل وزارة المالية والاقتصاد الوطني.	السعودية
الدكتور/ عبد العزيز السلطان	نائب المدير العام للمكتب الهندسي الكويتي. رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب لشركة التعبئة والبلاستيك الصناعية.	الكويت
الأستاذ/عبدالعزيز عبدالله الزامل	نائب رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب للشركة السعودية للصناعات الأساسية رئيس مجلس إدارة الشركة السعودية للحديد والصلب.	السعودية
الأستاذ/عبدالمحسن يوسف الحنيف	نائب رئيس مجلس إدارة الشركة الكويتية للاستثمارات والمقاولات وللتجارةالخارجية.	الكويت

الأستاذ/عبدالملك الغربلي	نائب الرئيس ونائب العضو المنتدب لشركة البترول الوطنية الكويتية.	الكويت
الأستاذ/عبداللطيف حسن الجابر	الأمين العام المساعد للشئون الإدارية والمالية لمنطقة الخليج للاستشارات الصناعية العضوالمنتدب بشركة قطر الوطنية للتأمين.	قطر
الأستاذ/عبداللطيف يوسف الحمد	مدير عام الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية.	الكويت
الأستاذ/ عبد الوهاب علي التمار.	رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب للشركة الكويتية للاستثمارات والمقاولات والتجارة الخارجية نائب رئيس بنك الخليج الدولي.	الكويت
الأستاذ/عز الدين الصابغ	مدير إدارة الهندسة والمشاريع بالمؤسسة العامة القطرية للبترول.	قطر
الشيخ /علي جابر الصباح	الوكيل المساعد-وزارة النفط	الكويت
الأستاذ/علي حسن عبود	الإدارة الاقتصادية-وزارة الخارجية-	الامارات العربية
الدكتور/علي خليفة الكواري	مدير مشروع الدراسة.	قطر
الأستاذ/علي صالح الصالح	رئيس اللجنة المالية المجلس الوطني السابق.	البحرين
الدكتور/ علي عبد الرحمن الخلف	أمين عام منظمة الخليج للاستشارات الصناعية.	قطر
الأستاذ/علي محمد الخاطر	مدير بلدية الدوحة.	قطر
الأستاذ/عمران العمران	من رجال الأعمال	السعودية
الأستاذ/عيس بورشيد	وكيل وزارة المالية والاقتصاد الوطني -المنامة-	البحرين
الدكتور/ غازي عبد الرحمن القصيبي	وزير الصناعة والكهرباء	السعودية
الأستاذ/ غانم فارس المزروعي.	سكرتير عام جهاز ابوظبي للاستثمار عضو مجلس إدارة الشركة العربية للاستثمار.	الامارات العربية
الأستاذ/غسان النصف	رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب للخطوط الجوية الكويتية.	الكويت
الأستاذ/فاروق عبدالله نعمة	مدير العلاقات وشئون الموظفين بالهيئة القطرية لإنتاج البترول.	قطر
الأستاذ/فايز صايغ	الهيئة القطرية لإنتاج البترول	قطر

الأستاذ/ فهد بن سعود الدغيثر	رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب للشركة العقارية السعودية عضو مجلس إدارة البنك العربي الوطني.	السعودية
الدكتور/ فيصل البشر	نائب وزير التخطيط-الرياض.	السعودية
الأستاذ/ فوزي السلطان	العضو المنتدب لبنك الكويت والشرق الأوسط.	الكويت
الأستاذ/ فؤاد الشايجي	عضو مجلس الإدارة والعضو المنتدب لشركة نفط الكويت-الاحمدي.	الكويت
الأستاذ / فؤاد صالح المحمود	رئيس قسم الهندسة بالمؤسسة العامة القطرية للبترول عضو مجلس إدارة شركة قطر للأسمدة.	قطر
الدكتور/ ك. ر. س ميرثي	جامعة بوسطن.	الولايات المتحدة الاميركية
الأستاذ/ماجد الجشي	وزير الأشغال العامة-المنامة.	البحرين
الأستاذ/مبارك علي الخاطر	مدير إدارة الشئون القانونية وزارة العمل-الدوحة.	قطر
الأستاذ/محمد ابا الخيل	وزارة المالية والاقتصاد الوطني الرياض.	السعودية
الأستاذ/ محمد بن عبد الله المغرير	المدير المساعد-شركة الأسمنت دبي	الامارات العربية
الأستاذ / محمد حبروش السويدي	رئيس إدارة المالية العضو المنتدب جهاز ابوظبي للاستثمار-ابوظبي.	الامارات العربية
الأستاذ/محمدالفهيد	سكرتير مجلس إدارة الهيئة القطرية لإنتاج البترول-الدوحة.	قطر
الدكتور/محمود الحفناوي	مدير شركة قطر الوطنية لتوزيع البترول-ام سعيد.	قطر
الدكتور/ محمود حمرة كروها	مدير عام شركة بترول ابوظبي الوطنية.	الامارات العربية
الدكتور/منصور الباحسين	مدير عام شركة حرض للإنتاج الزراعي والحيواني وكيل وزارة الزراعة (سابقا).	السعودية
الدكتور/منصور التركي	وكيل وزارة المالية للشئون الاقتصادية وزارة المالية والاقتصاد الوطني الرياض.	السعودية
الأستاذ/مؤيد عبدالعزيز الرشيد	الوكيل المساعد لشئون الصناعة وزارة الصناعة والتجارة.	الكويت

الأستاذ/ناصرالنويس	مدير عام صندوق ابوظبي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي-ابوظبي.	الامارات العربية
الدكتور/ليوري جونز	مدير مركز دراسات المشروعات العامة جامعة بوسطن.	الولايات المتحدة
الدكتور/ اليقظان الهنائي	مدير قسم الأبحاث والدراسات بجهاز ابوظبي للاستثمار.	الامارات العربية
الأستاذ/ يوسف إبراهيم الغانم	رئيس شركة المعدات ومن كبار رجال الأعمال عضو مجلس التخطيط السابق.	الكويت
الأستاذ/ يوسف الشيراوي	وزير التنمية والصناعة-المنامة.	البحرين
الأستاذ/ يوسف كمال	إدارة الشئون المالية-وزارة المالية والنفط-الدوحة.	قطر

ملحق ب

جدول أعمال اجتماع ابوظبي

ابوظبي 26-29 ديسمبر 1979

الرئيس العام للاجتماع معالي

الأستاذ/احمد خليفة السويدي

الأربعاء 12/26:

الساعة 30 ر 8- 30 ر 9 مساء:

استقبال وعشاء.

الخميس 27/ 12:

الساعة.. ر 8- 15 ر 8 صباحا:

جلسة افتتاحية: كلمة الرئيس العام للاجتماع معالي الأستاذ/ احمد خليفة المسويدي يلقيها نيابة عنه معالي الأستاذ/ سعيد غباش.

الساعة15 ر 8- , 45 9 صباحا:

الجلسة الأولى: «دور المشروعات العامة ق التنمية الاقتصادية للبلدان المنتجة للنفط في الجزيرة العربية»

رئيس الجلسة الأستاذ/ عبدالباقي النوري.

الموضوع الرئيسي للمناقشة:

ما مسوغات إنشاء المشروعات العامة في بلدان الجزيرة العربية المنتجة للنفط ما الدور الذي يجب أن تضطلع به المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية للمنطقة؟

حيث إن تبنى المشروعات العامة المنتجة يتركز عل اعتبارات أيديولوجية وأخلاقية وسياسية وعلمية فقد تكون هذه الاعتبارات منسجمة أو متعارضة.

فكيف يمكن التوفيق فيما بينها لجعلها قوة دافعة، لا قوة معوقة لتحقيق تنمية اقتصادية قادرة

على الاستمرار على المدى الطويل.

الساعة.. ر. ا- 30 ر 12 صباحا:

الجلسة الثانية: «مدى الرقابة الخارجية على المشروع العام في مواجهة الاستقلال الإداري»

رئيس الجلسة الأستاذ/ عبدالعزيز راشد الراشد

الموضوع الرئيسي للمناقشة:

الساعة00 ر0 ا- 15 ر 11 صباحا:

أولا:

يتعين على الدول أن تؤدي عل نحو متزايد دورين مختلفين:

دور حامي المصلحة العامة إلى جانب دور المستثمر الاقتصادي ومن اجل أداء هذين الدورين عل ما بينهما من اختلاف واضح:

ما مدى أهمية الفصل من الناحية التنظيمية، بين الجهتين المسؤولتين عن تنفيذ هذين الدورين ؟

وهل يمكن أن نقر بضرورة توفير وسيلة فعالة للضبط والموازنة بين المسؤولين الحكوميين باعتبارهم حماة للمصلحة العامة وبين المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة؟ وهل يمكن أن نقبل بما يستلزمه تطبيق هذه الآلية من شروط ومتطلبات؟

الساعة 15ر11- 30 ر12 صباحا:

ثانيا:

ما أهمية إقامة أنظمة فعالة تستطيع أن تؤمن الرقابة الإجمالية بدون شل المبادرة الخلاقة للمشروع العام ؟

وما إمكانية تحقيق تلك ؟ وهل يمكن أن يكون نظام الرقابة القائم على النتائج المتحققة اكثر فعالية وإنتاجية من نظام الرقابة القائم على تحديد الأدوار والإجراءات.

الخميس 27 / 12:

الساعة 00 ر3- 45, 5 مساء:

الجلسة الثالثة: «اختيار وتعبئة وتطوير وحفز المدراء التنفيذيين»

رئيس الجلسة الأستاذ/ عبدالله النيباري.

الموضوع الرئيسي للمناقشة:

الساعة 00ر 3- 00 ر 4 مساء:

أولا:

ما الأسس المتبعة لاختيار المدراء التنفيذيين وأعضاء مجالس الإدارة؟ إلى أي حد يمكن ترشيد طرق وعمليات الاختيار السائدة الآن من اجل ضمان اختيار اكثر حيادا وفعالية؟

هل يمكن إقناع القيادة السياسية بحصر التعيينات الرئيسية، ضمن قائمة جرى اختيار أفرادها وترشيحهم عل أسس موضوعية؟

الساعة 00 ر 4- 45 ر 4 مساء:

ثانيا:

إذا أخذنا بعين الاعتبار إمكانية تزايد المشروعات الرئيسية الاقتصادية المعقدة تقنيا وإداريا، وما يصاحب تلك من عجز في القيادات الإدارية المحلية، فما أهمية وإمكانية

تعبئة الكوادر الوطنية اللازمة لشغل المناصب الرئيسية في هذه المشروعات ؟

الساعة45 ر 4- 45 ر5 مساء:

ثالثا:

ما نوعية الدوافع والحوافز التي يمكن توفيرها للمدراء التنفيذيين ؟ وما الوسيلة لربط مصلحة المدير التنفيذي في المدى الطويل بنجاحه في تحقيق الأهداف الطويلة الأمد للمشروع الموكل إليه ؟

الساعة15 ر 6- .. ر 9 مساء:

الجلسة الرابعة: «العوامل الذاتية التي تؤثر على تكلفة المشروعة وعوائده»

رئيس الجلسة الدكتور/ عل الخلف.

الخميس 27 / 12:

الساعة15 ,6- 15 ر7 مساء:

الموضوع الرئيسي للمناقشة:

أولا:

ما صعوبات مرحلة ما قبل التشغيل ؟ وما مدى نجاح التجارب السابقة للمنطقة فيما يتعلق بإنجاز دراسات الجدوى الاقتصادية وتنفيذ مرحلة التشييد بكفاءة والسيطرة عل التكلفة الرأسمالية؟

الساعة15ر7- 00 ر8 مساء:

ثانيا:

ما الظروف التي يحتاج المشروع العام في ظلها إلى شريك أجنبي؟

ما تجربتنا مع المشروعات ذات الشريك الأجنبي، وما تجربتنا مع الإدارة الأجنبية؟ والى أي حد نستطيع تحقيق الانسجام بدلا من التعارض بين مصالح الشريك الوطني والشريك الأجنبي؟

الساعة 00 ر8- 00 ر9 مساء:

ثالثا:

إلى أي حد تطبق مشروعاتنا العامة نظم ومناهج وأساليب الإدارة الحديثة؟ هل تختلف المشاريع العامة المتابينة في أغراضها اختلافا واضحا من حيث أداؤها الإداري ؟.. لماذا؟ وما النظم والأساليب الإدارية الأكثر أهمية وكفاءة والتي يتعين على المشروع أن يتبناها ليكون قادرا عل منافسة المشروعات الأخرى المماثلة؟

الجمعة 28/ 12:

00 ر8- 30 ر 11 صباحا:

الجلسة الخامسة: «تقييم الأداء في المشروعات العامة»

رئيس الجلسة الأستاذ/عبد العزيز الزامل.

الجمعة 28 / 12:

الساعة.. ر 8- ,45 8 صباحا:

الموضوع الرئيسي للمناقشة:

أولا:

ما أهمية استخدام تقييم الأداء كمحك لقياس كفاء ة التشغيل وكحافز لتحسين وزيادة إنتاجية المشروعات العامة للمنطقة ؟ والى أي حد نجحت نظم التدقيق للطبقة حاليا في مشروعاتنا في تحقيق هذه الأغراض ؟

الساعة45 ر8- 30 ر9 صباحا:

ثانيا:

ما افضل السبل لتقييم أداء المشروع العام؟

إلى أي حد يتعين علينا المضي-بشكل عملي-في قياس الفعالية والكفاءة في المشروع ؟

ما المؤشرات التي يمكن الاعتماد عليها وكيف يمكن تعديلها بحيث تعكس صورة حقيقية لإنجازات المشروع أو فشله؟

الساعة 30 ر9- 30 ر10 صباحا:

ثالثا:

ما الجهة التي يجب أن تقيم المشروعات العامة؟ هل يكفي تقييم المشروع لنفسه داخليا أم يجب أن يقوم جهاز خارجي أيضا بتقييمه ؟ وكيف يمكن استخدام النتائج المستخلصة من عملية تقييم الأداء لتحسين كفاءة أداء المشروع العام ؟ والى أي مدى يمكن دمج هذه النتائج لتنعكس في القرارات التي تتخذها في المستقبل أجهزة الإشراف المسؤولة عن وضع الأهداف المرحلية واختيار المدراء التنفيذيين وتحديد مناهج تقييم الأداء في المشروعات العامة؟

الساعة 30 ر10- 30 ر 11 صباحا:

رابعا: مناقشة عامة ختامية.

السبت 29/ 12:

الساعة 00ر8- 00ر12 صباحا:

ورشة عمل اختيارية.

ملحق ج
أسئلة استهلالية للمناقشة
الاجتماع الأول للمشاركين
ابوظبي من 26 إلى 29 ديسمبر سنة 1979

إعداد

الدكتور/ علي خليفة الكوارى

ابوظبي في 24 ديسمبر 1979

مقدمة

تهدف هذه الأسئلة الاستهلالية إلى خلق إطار للمناقشة التي سيساهم فيها المشتركون في دراسة كفاءة أداء المشروع العام في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط المقرر انعقاده في أبو ظبي خلال الفترة من 26 إلى 29 من ديسمبر 1979.

وتستند هذه الاسئلة الاستهلالية إلى الخطوط العريضة التي أرسلت للمشتركين في الثالث من شهر مايو 1979، وكذلك المسودة الأولى التي أرسلت بتاريخ 17 أكتوبر بعد اندماج الملاحظات والاقتراحات التي بعث بها الاخوة المشاركون.

ولقد تم تقسيم موضوع النقاش الرئيسي إلى خمسة موضوعات هي:

(1) دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية للبلدان المنتجة للنفط في الجزيرة العربية.

(2) مدى الرقابة الخارجية على المشروع العام ق مواجهة الاستقلال الإداري.

(3) اختيار وتعبئة وحفز المدراء التنفيذيين.

(4) العوامل الذاتية التي تؤثر على تكلفة المشروع وعوائده.

(5) تقييم الأداء في المشروعات العامة.

هذا وقد تقرر أن تطرح الموضوعات التي سبق ذكرها في خمس جلسات متتابعة، يدير كلا منها مدير جلسة، و يكون النقاش استجابة للسؤال الرئيسي المطروح مع الاستعانة بالقضايا «المتعلقة» التي تم تفصيلها تحت كل «سؤال رئيسي للمناقشة».

ونقترح من اجل إغناء النقاش ألا تتحد الأمور المطروقة بالأسئلة الثانوية المطروحة فحسب، وإنما نأمل أن تتجاوزها إلى طرح كل القضايا التي استقيت من خلال تجربة كل مشارك.

ولكي يكون لدينا مفهوم موحد عن المشروع العام الذي نود تركيز النقاش عل كفاءة إدانته، نسوق هذا التعريف:

«المشروع العام هو كيان قانوني مستقل تمتلكه، كليا أو جزئيا (51٪ على الأقل) جهة عامة تقوم بتشغيله باعتباره وحدة إنتاج مستقلة، تهدف لاستدرار إيرادات كافية لتحقيق ربح (المشروع التجاري)، أو تغطية النفقات بدون ربح أو خسارة، أو على الأقل تحقيق مزايا اقتصادية إضافية تبرر التكلفة (المشروع العام غير التجاري).

وختاما... أود أن أسجل شكري وامتناني للأصدقاء والزملاء الذين ساعدوني في ترجمة وإعداد هذه الصيغة النهائية وأخص بالشكر الأساتذة:

جاسم جمال.. محمد الخليفة.. . فايز صباغ.. بليغ محمود.. موفق الجندلي.

(الجلسة الأولى)

دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية للبلدان المنتجة للنفط في الجزيرة العربية

الموضح الرئيسي للمناقشة:

ما مسوغات إنشاء المشروعات العامة في البلدان المنتجة للنفط في الجزيرة العربية ؟.

ما الدور الذي يجب أن تضطلع به هذه المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية للمنطقة ؟

يرتكز تبني المشروعات العامة المنتجة إلى اعتبارات أيديولوجية وأخلاقية وسياسية وعملية، وقد تكون هذه الاعتبارات منسجمة أو متعارضة. فكيف يمكن التوفيق بينها لجعلها قوة دافعة، لا قوة معوقة، لتحقيق تنمية اقتصادية حقيقية قادرة على الاستمرار في المدى الطويل؟

بعض القضايا المتعلقة:

1- إلى أي حد تتفق الملكية العامة للمشروعات مع طبيعة النظم السياسية والاقتصادية ومع

خلفيات هذه النظم الاجتماعية والثقافية؟
2- إلى أي حد تتوفر عناصر الإرادة لتبنى مشروعات عامة في تفكير القيادة السياسية؟
3- ما الدور الذي يتعين على المردود الاجتماعي والاقتصادي (ازاء الالتزام العقائدي) أن يلعبه في الاختيار فيما بين الملكية العامة والخاصة أو المشتركة لمشروع معين في وقت محدد؟
4- تحقيقا لضمان مستقبل الأجيال القادمة، هل تفرض الطبيعة الخاصة لعوائد النفط-بحكم كونها دخولا مستمدة من جراء تصدير موارد طبيعية ناضبة مملوكة ملكية عامة-أن يلتزم الجيل الحالي باستثمار جزء كبير على الأقل من هذه العوائد في أصول منتجة ذات ملكية عامة؟
وما مدى مساهمة العوامل التالية في تقوية احتمالات تحقيق التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية مع توفر الاستقرار:
- استثمار جزء أكبر من عوائد النفط، بدلا من مواصلة النمط الراهن لإعادة التوزيع.
- استثمارها مباشرة في اسهم شركات، بدلا من استثمارها بطر يق غير مباشر في قروض ودائع مصرفية.
- استثمارها في الوطن، بدلا من الاستثمارات الدولية المحفوفة بالخطر.
5- هل تفرض الاعتبارات الاقتصادية التالية أن يضطلع المشروع العام يدور رائد في إيجاد هيكل اقتصادي سليم وتوفير قنوات، وتعزيز وسائل دعم التنمية الاقتصادية؟
أ- امتصاص منتج لعوائد النفط، وهناك حاجة ملحة لتحقيق هذا الهدف بسبب:
- سرعة تدفق إيرادات النفط، وانخفاض المردود الناتج عن النشاطات التقليدية التي صرفت عليها عائداته.
- إمكانية تعرض الأرصدة النقدية المتراكمة (ما لم تمتص في مشروعات وطنية وفي استثمار دولي اكثر كفاءة) لمخاطر سياسية ومالية.
ب- ضرورة التحول الهيكلي لاقتصاديات المنطقة وذلك بواسطة:
- التقليل من الاعتماد على تصدير النفط الخام.
- توفير مصادر بديلة للدخل القومي والعمالة في المدى البعيد.
إن تحقيق هذه الأهداف أمر هام، إذا أدركنا مدى السرعة التي يتم بها استنزاف النفط، والفشل الملحوظ ق تنمية مصادر بديلة للدخل القومي والعمالة المنتجة.
6- ما مدى قدرة المشرع العام على معالجة التعقيدات الناتجة عن الافتقار إلى فرص العمالة المنتجة، وعن سياسات الحكومة الخاصة بتوظيف مواطنيها في الأجهزة الحكومية؟ حيث أسفر ذلك عن بطالة مقنعة متزايدة وأدى إلى تبديد كبير للموارد البشرية الشحيحة.
7- في ضوء العوامل والاعتبارات التالية، هل القطاع الخاص قادر على الاضطلاع بالمشروعات الإنتاجية الضخمة اللازمة لخلق تنمية اقتصادية حقيقية قادرة على الاستمرار على المدى الطويل؟
أ- ضخامة مجالات الاستثمار الاقتصادي المتاح للمنطقة:
- في القطاع الموجه للتصدير مثل صناعة التكرير والأسمدة والبتروكيماويات وصهر المعادن.
- في مجال شركات التمويل الدولي والاستثمارات الدولية.
- في صناعات إحلال الاستيراد اللازمة لسد احتياجات المنطقة.
ب- محدودة نطاق الاستثمارات المفضلة من قبل القطاع الخاص:
- استثمارات المضاربة مثل شراء الأراضي وعمليات بيع وشراء الأسهم.
- كفالة الشركات الدولية ووكالات تجارة الاستيراد.

- المشروعات الصناعية والزراعية الصغيرة.
- المساهمة مع الحكومة في مشروعات مشتركة.

ج-حجم المخاطر التجارية التي تنطوي عليها المشروعات الضخمة، خاصة وإنها غير معروفة حتى الآن للمستثمرين في القطاع الخاص نتيجة اختلافها عن مجالات نشاطاتهم التقليدية.

د-مدى قدرة القطاع الخاص على القيام بالمشروعات الكبيرة:
- حجم الاستثمار المطلوب.
- الخبرة التقنية والإدارية والتسويقية المطلوبة.
- الحنكة والمهارة اللازمتان لممارسة المفاوضات الدولية.
- القدرة على التغلب على عقبات البيروقراطية المحلية.

8- إن كان التوسع في الملكية العامة لوسائل الإنتاج غير محبب لدى متخذي القرارات لسبب أو لأخر، وإذا كان المشروع العام حاليا هو القناة الرئيسية التي يمكن من خلالها أن تحول عوائد النفط بصورة فعالة إلى أصول منتجة.

فكيف أن نوفق بين تفكير واضعي القرارات، وبين الحاجة إلى إيجاد مصادر بديلة للدخل القومي والعمالة المنتجة؟

(الجلسة الثانية)

مدى الرقابة الخارجية على المشروع العام في مواجهة الاستقلال الإداري

الموضوع الرئيسي للمناقشة:

أولا: يتعين عل الدول أن تؤدي-عل نحو متزايد-دورين مختلفين:

دور حامي للمصلحة العامة، إلى جانب دور المستثمر الاقتصادي، ولكي يتسنى لها تأدية هذين الدورين عل ما بينهما من اختلاف واضح:

ما مدى أهمية الفصل من الناحية التنظيمية، بين الجهتين المسؤولتين عن تنفيذ هذين الدورين؟ وهل يمكن أن نقر بضرورة توفير وسيلة فعالة للضبط والموارنة بين المسؤولين الحكوميين باعتبارهم حماة المصلحة العامة وبين المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة؟ وهل يمكن أن نقبل بما يستلزمه تطبيق هذه الآلية من شروط ومتطلبات؟

بعض القضايا المتعلقة:

1- ما خصائص النشاطات العامة التي يتعين إدارتها بواسطة كيانات قانونية باعتبارها مشروعاعاما، بدلا من إدارتها بواسطة وزارات الحكومة ودوائرها؟

2- إلى أي حد يجب أن تكون فلسفة إدارة المشروع العام مختلفة عن فلسفة إدارة وزارات الحكومة ودوائرها ؟ ولماذا ؟

3- هل قي الإمكان التمييز للقاطع بين الدور الإشرافي العام للحكومة (باعتبارها حامية للمصلحة العامة) وبين دورها بوصفها مالكة للمشروع الاقتصادي؟

4- هل من الجائز الاعتراف بالصراع بين مسؤولي أجهزة الإدارة العامة وبين المدراء التنفيذيين للمشروعات العامة؟ وهل يمكن توفير وسيلة لتوظيف هذا الصراع من اجل رفع مستوى أداء المشروع العام؟

5- ما نوعية الأفراد الذين يستطيعون أن يستخدموا الصراع لتوفير وسيلة فعالة للضبط والموازنة، ومن ثم رفع مستوى أداء المشروع العام بدلا من تعويقه؟
6- إلى أي حد تتشابه جميع المشروعات العامة من حيث التوجه والغرض؟ هل يمكن ملاحظة نوعين مختلفين من المشروعات العامة؟ وهذان النوعان يتمثلان في:
أ-مشروعات عامة غير تجارية:
وهي المشروعات التي توجه لخدمة سياسة عامة اكثر منها لتحقيق ربح وغرضها هو إنتاج سلع وخدمات يمكن ألا تكون مربحة تجاريا، ولكنها توفر منفعة غير مباشرة للمجتمع كله. وهي تمثل المشروعات العامة التقليدية، وتشمل-في كثير من البلدان-المنافع العامة والمرافق أل أساسية، ووكالات تمويل التنمية.
وهي في معظم الحالات تمتلك ملكية عامة كاملة، وتتمتع بوضع احتكاري.
ب-المشروعات العامة التجارية:
وهي المشروعات التي تنشأ لتحقيق الربح اكثر منها لتحقيق أهداف سياسة عامة. وغرضها إنتاج سلع وخدمات تحقق-من حيث المبدأ-قيمة نقدية أعلى من تكلفة الإنتاج. وهذه المشروعات مماثلة للمشروعات الخاصة باستثناء الملكية. وهي في حالات كثيرة ذات ملكية مشتركة ومعرضة لمنافسة المشروعات الوطنية والدولية.
7- إذا قبل المرء الفروق التالية في مجتمع معين (انظر الشكل 1):
أ-التمييز في طبيعة وفلسفة النشاطات الموجهة تجاريا، والنشاطات غير الموجهة تجاريا.
ب-التمييز من حيث التركيز ونطاق الأهداف بين النشاط الإنتاجي المباشر وبين النشاط الإنتاجي غير المباشر للحكومة..
ج-التمييز في التوجه والغرض بين المشروعات العامة التجارية، والمشروعات العامة غير التجارية.
8- ما الذي تعنيه هذه الفروق؟
9- إلى أي حد يجب أن تكون أدوار الدولة مختلفة:
أ-في إدارة المشروعات العامة غير التجارية بالمقارنة بإدارة وزارات الحكومة وإداراتها.
ب-في إدارة المشروعات العامة التجارية بالمقارنة مع إدارة المشروعات العامة غير التجارية.
10- إلى أي حد يمكن التعرف بشكل محدد عل أدوار الدولة المختلفة؟ وهل بالإمكان إقناع البيروقراطية التابعة للدولة بالاعتراف بهذه الفروق والاختلافات وما تستلزمه من تنازلات بالنسبة للبيروقراطية؟
11- ما حدود دور الأجهزة الحكومية في مراقبة إدارة المشروعات العامة التجارية:
أ-في ضوء الاعتبارات الهامة التالية، إلى أي حد تستطيع الحكومات المعنية أن تقبل التغييرات الأساسية اللازمة لنجاح المشروعات العامة التجارية؟
- أهمية السرعة التي يجب أن تنشأ بها المشروعات العامة التجارية.
- الدور المناط بها باعتبارها وحدة أساسية لإيجاد الدخل القومي البديل والعمالة للأجيال القادمة.
الافتقار الملحوظ للبيروقراطية المحلية إلى المبادرة الخلاقة، وضعف إنتاجية النشاطات التي تديرها مباشرة، أو بصورة غير مباشرة.
ب-هل من المجدي إعطاء استقلالية للمشروعات العامة التجارية،وفصلها عن توجيه الحكومة المباشر لها؟

ج-هل بالإمكان إناطة الرقابة على المشروع العام التجاري بأمناء مستقلين يكلفون بالإشراف عل جهاز (أو أجهزة) استثمار اقتصادي متخصص (انظر شكل 3). و يمكن تحقيق الرقابة عل هذه الاستثمارات بواسطة مجلس أمناء مستقل، تتآلف عضويته من فراد غير متفرغين معروفين ومعينين بالانتخاب أو بالاختيار أو بكليهما، وفقا لرغبة القيادة السياسية.

ويكون مجلس الأمناء بمثابة جمعية عمومية لحملة الأسهم. ويشكل منطقة عازلة إزاء تدخل الأجهزة الحكومية في إدارة المشروعات العامة التجارية.

الموضوع الرئيسي للمناقشة:

ثانيا:

ما أهمية إقامة أنظمة فعالة تستطيع أن تؤمن الرقابة العامة الإجمالية، بدون شل المبادرة الخلاقة للمشروع العام ؟ وما إمكانية تحقيق تلك ؟ هل يمكن أن يكون نظام الرقابة القائم عل النتائج المحققة اكثر فعالية وإنتاجية، من نظام الرقابة القائم عل تحديد الأدوار والإجراءات؟

بعض القضايا المتعلقة:

1- ما فلسفة نظام الرقابة السائدة في المنطقة؟ وما مدى فعاليتها وإيجابيتها؟

2- إلى أي حد يؤدي حصر وظائف أجهزة الرقابة ضمن الأمور التالية لتوضيح حدود الصلاحية والمسؤولية للأطراف المعنية ؟

أ-اختيار مجلس إدارة المشروعات التابعة.

ب-تشجيع، ومساعدة المشروعات لتحديد أهدافها المرحلية.

ج-تقييم أداء المشروعات التابعة على أساس منتظم وبواسطة أفراد مؤهلين.

3- إلى آي حد يؤدي التمايز-من حيث التوجه والغرض-بين المشروعات العامة التجارية والمشروعات العامة غير التجارية، إلى الاختلاف في النظم والأجهزة المكلفة بالرقابة عل كل منها؟

4- ما الدور الذي يتعين أن يقوم به الإطار القانوني في تنظيم العلاقة بين المشروعات العامة وأجهزة الرقابة؟

أ-إلى أي. حد تكفي القوانين السائدة؟

ب-هل من الأجدى وجود مجموعتين من الأطر القانونية؟ على أن تختص المجموعة الأولى بتنظيم المشروعات العامة غير التجارية، وتختص الثانية بتنظيم المشروعات العامة التجارية.

ج-إلى أي حد يستطيع الوضوح القانوني أن يساعد عل تحديد الصلاحيات والمسؤوليات ؟ وما مدى تأثير القيود الاجتماعية على فعالية القانون وتطبيقه.

5- ما دور مجلس الإدارة ووظيفته؟ هل هو هيئة لإدارة المشروع أو هيئة للرقابة؟

6- هل يتعين تركيز اهتمام المجلس وحصره في القيام بالوظائف التالية:

أ-رسم السياسة وتحديد الأهداف.

ب-اختيار المدراء التنفيذيين.

ج-مراقبة الإجراءات الإدارية وتطو يرها.

د-التقييم الداخلي للأداء.

7- هل هناك فرق بين دور أعضاء مجلس الإدارة المتفرغين، ودور الأعضاء غير المتفرغين؟

أ-هل دور الأعضاء غير المتفرغين اقرب إلى الرقابة منه إلى الإدارة؟ وهل دورهم بذلك أشبه بدور أعضاء الجمعية العمومية منه إلى الدور الفعلي لأعضاء مجلس الإدارة.

ب-إلى أي حد يمكن اعتماد الدور الرقابي لأعضاء مجلس الإدارة غير المتفرغين بحيث يحل محل

الحد الأدنى للرقابة المقترحة للأجهزة المركزية؟ وفي هذه الحالة يمكن أن يختص أعضاء مجلس الإدارة المتفرغين بإدارة المشروع.

8- ما الدور الذي ينبغي أن يؤديه المجلس فيما يتعلق باختيار العضو المنتدب والمد راء التنفيذيين ؟.

9- هل تعد مجالس إدارة الشركات العربية المشتركة مجالس إدارة فعلية؟ أم إنها اقرب إلى الجمعيات العمومية لحملة الأسهم؟

أ-هل من الأفضل تحديد وظيفة هذه المجالس في القيام بمهمة الرقابة لصالح حملة الأسهم ؟ وفي حالة الإيجاب كيف يتعين تشكيل مجلس لإدارة المشروعات العربية المشتركة؟

ب-هل يساعد مبدأ تعيين المدير التنفيذي للمشروعات العربية المشتركة من خارج أعضاء المجلس على ضمان تعيين مدير تنفيذي ذي كفاءة واكثر ارتباطا بمصلحة المشروع ذاته؟

10- هل المشروع المشترك اكثر قدرة عل تامين رقابة اكثر فعالية وإنتاجية؟

أ-ما التجربة في مجال المشروعات المشتركة المحلية؟ وذلك:

- في حالة ضمان الحكومة حدا أدنى لربح القطاع الخاص.
- في حالة عدم ضمان الحكومة لحد أدنى لمعدل ربح القطاع الخاص.

ب-ما التجربة في مجال المشروعات المشتركة مع شركاء أجانب ؟ وذلك:

- في حالة كون الشريك الأجنبي بائع خدمات للمشروع.
- في حالة عدم كونه بائع خدمات للمشرع.

(الجلسة الثالثة)
اختيار وتعبئة وتطوير وحفز المدراء التنفيذيين

الموضوع الرئيسي للمناقشة:

أولا:

ما الأسس المتبعة لاختيار المدراء التنفيذيين وأعضاء مجالس الإدارة؟ ألي أي حد يمكن ترشيد طرق وعمليات الاختيار السائدة الآن لضمان اختيار اكثر حيادا وفعالية؟ هل يمكن إقناع القيادة السياسية بحصر التعيينات الرئيسية ضمن قائمة جرى اختيار أفرادها وترشيحهم عل أسس موضوعية؟

بعض القضايا المتعلقة:

1- من المدراء التنفيذيون ؟ هل هم جميع أعضاء مجلس الإدارة؟ أم الأعضاء المتفرغون بالمجلس فحسب، أم انهم المدراء العامون؟

2- من الذي يحق له اختيار رئيس مجلس الإدارة؟ ومن يحق له اختيار العضو المنتدب وكذلك المدراء التنفيذيين والمدير العام إن وجد؟

3- إلى أي حد يعد النظام المتبع ناجحا في تامين اختيار أعضاء مجالس الإدارة والمدراء التنفيذيين؟

4- ما مدى أهمية ترشيد أساس الاختيار وإمكانيته ؟ والى أي مدى يمكن تطبيق الموضوعية في عملية اختيار الأفراد؟ وماذا عن تجربة البلدان الأخرى في هذا المجال ؟ وماذا عن تجربة

الشركات المتعددة الجنسية؟
5- إذا كان من الصعب اختيار الأفراد بعيدا عن التأثيرات والتفصيلات الشخصية لأولي الأمر والنهي في أي مجتمع؟ فكيف يمكن التقليل من هذه المؤثرات الشخصية في اختيار أعضاء مجالس الإدارة والمدراء التنفيذيين ؟ وهل يمكن أن تساعد في ذلك المرحلتان التاليتان لعملية الاختيار:
أ-أعداد قائمة قصيرة بأسماء مرشحين، يتم اختيارهم على أسس موضوعية، وفقا للمؤهلات المهنية وسجل الإنجاز والقدرة على أداء المهمة المطلوبة.
ب-قصر اختيار أولى الأمر والنهي على الأفراد الذين وردت أسماؤهم في القائمة المذكورة فيما سبق أن أوردناه.
6- إلى أي درجة يمكن الاستفادة من التقييم المستمر لأداء المدراء التنفيذيين من اجل تسيبهم للمواقع التي تتلاءم وقدراتهم ة وهل يجنبنا مثل هذا الأجراء تعطيل طاقة يمكن الاستفادة منها في موقع آخر بشكل اكثر فعالية؟
الموضوع الرئيسي للمناقشة:
ثانيا:
إذا أخذنا بعين الاعتبار إمكانية تزايد المشروعات الرئيسية الاقتصادية المعقدة تقنيا وإداريا، وما يصاحب تلك من عجز في القيادات الإدارية المحلية، فما أهمية وإمكانية تعبئة الكوادر الوطنية اللازمة لشغل المناصب الرئيسية في هذه المشروعات ؟
بعض القضايا المتعلقة:
1- هل يتعين علينا أن نتبنى سياسة تعيين أبناء البلد فحسب في مناصب القيادات الإدارية ؟ لماذا ؟ وما الاستثناءات؟
2- الى اي حد كانت التجارب الراهنة في تعبئة الكوادر الوطنية القديرة لقيادة المشروعات العامة ناجحة؟
3- ما هي التحديات التي تواجه قادة المشروعات العامة في المنطقة؟ والى أي حد تختلف هذه التحديات عن نظائرها في البلدان الأخرى؟
أ-التحديات الناجمة عن حاجة المنطقة الملحة إلى اغتنام أية فرصة استثمار متاحة.
ب-التحديات الناجمة عن ضرورة خلق آلية للتنمية الاقتصادية القادرة على الاستمرار وذلك قبل أن تتعرض الآلية الاقتصادية بأكملها في مجتمعات المنطقة لضرر خطير نتيجة للوفرة النقدية.
ج-التحديات الناجمة عن الصعوبات الناتجة عن حوافز خاطئة تبعد المدراء القادرين ممن توجد حاجة ماسة إليهم عن المشروعات العامة مما يؤدي إلى بطالة مقنعة في الحكومة.
د-التحديات الناجمة عن الحاجة إلى البدء من الصفر، في إنشاء وإدارة مشروعات كبيرة معقدة، غريبة تماما عن النشاطات التقليدية للبلدان المعنية.
4- في ضوء التحديات التي تواجه المشروعات العامة والأهمية الاستراتيجية الشاملة التي تعلق عل الاحتفاظ بمناصب القيادات الإدارية بالمشروعات العامة لأبناء البلد: هل يتعين إبلاء اعتبار خاص لتوعية الأفراد الذين يراد أعدادهم لتولي القيادات الإدارية في المستقبل؟
5- ما الصفات الماسة التي يتوجب توافرها لدى القيادات الإدارية التي ينبغي أعدادها لإدارة المشروعات العامة؟
وما مكانة الصفات الواردة أدناه في هذا المجال ؟

أ-الالتزام والتفاني بالنسبة للدور الاستراتيجي الموكل إلى المشروعات العامة.
ب-إدراك الافتقار إلى الخبرة المهنية والفنية والقدرة على معالجتها بالاعتماد على ذوي الخبرة بدلا من الادعاء والتخبط.
ج-القدرة عل التفاعل الإيجابي مع القيود الاجتماعية والسياسية-بمرونة-دون التضحية بقدرة المشروع على تحقيق أهدافه الأساسية.
د-الإرادة الكافية لمقاومة إغراء نشاط الأعمال التجارية الخاصة أو على الأقل نشاطات الأعمال التجارية المتضاربة.
6- ما المصادر التي يمكن اختيار عناصر القيادات الإدارية منها؟
أ-هل يمكن أن يشكل العاملون في الخدمة المدنية أو القطاع الخاص مصدرا لقيادات إدارية مناسبة للمشروعات العامة؟
ب-أم يفضل إعداد كادر جديد مستقل ليكون مصدرا لتزويد المشروعات العامة بالقيادات الإدارية اللازمة؟
7- ما المشكلات والعقبات التي تجابه جهود إعداد وتطوير القيادات الإدارية المطلوبة؟ وكيف يمكننا أن نذلل المشكلات الملحة في المدى القصير والناتجة عن العجز الخطير في القيادات المؤهلة. وكيف يجب أن نعد أنفسنا لحل اسلم في المدى الطويل؟
الموضوع الرئيسي للمناقشة:
ثالثا:
ما نوعية الدوافع والحوافز التي يمكن توفيرها للمدراء التنفيذيين ؟ وما الوسيلة لربط مصلحة المدير التنفيذي في المدى الطويل بنجاحه في تحقيق الأهداف الطويلة الأمد للمشروع الموكل إليه؟
بعض القضايا المتعلقة:
1- ما الدوافع المؤثرة في أداء القيادات الإدارية؟ وهل هناك حوافز كافية في الوقت الحاضر؟
أ-ما الدوافع غير المادية؟ وما مدى كفايتها؟
ب-ما الحوافز الاقتصادية السائدة؟ وما مدى فعاليتها؟
2- هل يتوقف التدرج الوظيفي للقيادات الإدارية في المنطقة على مدى إنجازاتها في المشروعات الموكلة إليها؟
3- هل يتعين أن تختلف حوافز المديرين في كل من النشاطات العامة التالية:
أ-الإدارة العامة.
ب-المشروعات العامة غير التجارية.
ج-المشروعات العامة التجارية.
4- هل يكون نظام المكافآت القائم على أساس النتيجة المنجزة، بدلا من النظام القائم على الأقدمية وتحديد الأدوار والإجراءات، اكثر ملاءمة للمشروعات العامة منه للخدمة المدنية؟
5- هل يكون نظام الكافات المرتبط بتحقق عائد استثمار أو ربح اكثر ملاءمة للمشروعات العامة التجارية منه للنشاطات العامة الأخرى؟
6- ما نوع الحوافز الاقتصادية للمدراء التنفيذيين والتي يمكن تطبيقها بشكل عام ؟ وما هي على وجه التحديد الحوافز الاقتصادية التي يمكن أن تتبناها المشروعات العامة التجارية؟
أ-نصيب في الربح.

ب-حق الأسبقية في شراء اسهم في المشروعات المشتركة.
7- كيف يمكن حماية المصالح الطويلة الأجل للمشروع من الأثر الناجم عن إمكانية تضاربها مع المصلحة الذاتية للمدراء التنفيذيين ؟

(الجلسة الرابعة)
العوامل الذاتية التي تؤثر على تكلفة المشروع وعوائده

الموضوع الرئيسي للمناقشة:
أولا:
ما صعوبات مرحلة ما قبل التشغيل ؟ وما مدى نجاح التجارب السابقة للمنطقة فيما يتعلق بإنجاز دراسات الجدوى الاقتصادية وتنفيذ مرحلة التشييد بكفاءة، والسيطرة عل التكلفة الرأسمالية؟
بعض القضايا المتعلقة:
1- إلى أي حد يتعين على المشروعات العامة أن يعتمد إنشاؤها عل خطة اقتصادية شاملة؟
أ-هل يستحسن ربط تطوير المشروعات العامة بإجراءات الأجهزة المركزية للتخطيط وكفاءتها من حيث اختيار المشروعات؟
ب-ما المزايا والسلبيات الحالية فيما يتعلق بالسماح للمشروعات العامة بالتوسع في اغتنام أية فرصة استثمارية ضمن خطوط توجيهية معقولة من قبل أجهزة التخطيط المركزية وضمن الحد الأدنى من الرقابة الإدارية؟
2- إلى أي حد قامت المشروعات العامة الراهنة على أساس دراسات جدوى أصولية؟
3- ما التجاوب السابقة في مجال دراسات الجدوى الاقتصادية ؟ وما الدروس المستخلصة منها؟
4- إلى أي حد يمكن اعتبار تكلفة الإنتاج العالية لبعض المشروعات العامة نتيجة لاختيارات غير تجارية بالنسبة للموقع والحجم ونوعية المنتج والتعبئة المطبقة ؟
5- ما أهمية اتخاذ الخطوات والاحتياطات التالية لإنجاز دراسة جدوى اقتصادية سيمة؟
أ-القيام بدراسة جدوى اقتصادية تحضيرية بواسطة المشروع نفسه ؟
ب-تحديد واضح لنطاق المسؤوليات والاختصاصات التي تتطلب دراستها بالتفصيل من قبل المكلف بالدراسة
ج-أن يعين فريق خاص بكل مشروع يمثل المالك، ويكون متفرغا لمتابعة دراسة الجدوى الاقتصادية المطلوبة والإشراف عليها.
6- ما المشروط التي تضمن قيام الاستشاري بوضع دراسة جدوى اقتصادية سليمة؟
والى أي حد يمكن أن تؤثر المصالح الأخرى للاستشاري في المشروع على دقة وموضوعية دراسة الجدوى الاقتصادية التي يكلف بوضعها الاستشاري المذكور؟
7- ما مدى ارتفاع التكلفة الرأسمالية لمشروعاتنا الصناعية الكبرى مقارنة بمثيلاتها في الدول الصناعية؟
8- ما الأسباب التي أدت إلى تضخم التكلفة الرأسمالية لبعض مشروعاتنا العامة؟ وأي من الأسباب التالية يعد دورا أساسيا لهذا المجال ؟
أ-الدراية والمهارة عل التفاوض مع الشركات الدولية.
ب-الخبرة في هذا المجال الناتج عن تزايد الإنفاق الحكومي في السبعينات.

ج-العقبات والتاخيرات الناتجة عن الإجراءات الروتينية المعقدة التي تتبعها البيروقراطية المحلية.
د-العمولة التي تدفع للوكلاء والكفلاء المحليين بواسطة المصدرين والمقاولين الدوليين.
9- إلى إي حد فوتت التكلفة الرأسمالية العالية الفرصة على المنطقة في إقامة مشروعات ذات كثافة رأسمالية، كان يمكن أن تكون ذات جدوى اقتصادية لولا الارتفاع الخيالي المذكور؟
10- ما الحلول الممكنة لتحقيق فارق معقول في التكلفة الرأسمالية بالمقارنة مع بقية المنافسين في الدول الأخرى؟
الموضوع الرئيسي للمناقشة:
ثانيا:
ما الظروف التي يحتاج المشروع العام في ظلها إلى شريك أجنبي ؟ ما داعي تجربتنا مع المشروعات ذات الشريك الأجنبي، وما داعي تجربتنا مع الإدارة الأجنبية؟ والى أي حد نستطيع تحقيق الانسجام بدلا من التعارض بين مصالح الشريك الوطني والشريك الأجنبي ؟
بعض القضايا المتعلقة:
1- أي من العوامل التالية يقرر حاجة المشروع العام إلى شريك أجنبي أو إدارة أجنبية؟
أ-الحاجة إلى الحصول على التقنية المحتكرة.
ب-الحاجة إلى المهارات اللازمة لإنشاء الاستثمارات الاقتصادية.
ج-الحاجة إلى التجربة العملية المطلوبة لتشغيل المشروع بنجاح.
د-الحاجة إلى الخبرة العملية المطلوبة لتسويق منتجات المشروع.
2- إذا دعت الحاجة إلى شريك أجنبي / أو إدارة أجنبية، فكيف تضمن إسهام كلا الشريكين-عل خير وجه-في إنجاح المشروع وتحمل جزء متساو من المخاطر التي ينطوي عليها، في الوقت الذي يحصل كل منهما على قسط من الفوائد مساو للجهد المبذول والمخاطر التي يتحملها؟
أ-هل يكون الشريك الذي تنحصر منافعه من المشروع على صافي ربحيته اكثر استجابة للأداء الكفء من شريك ليس سوى بائع خدمات للمشروع أيضا؟
ب-إذا كانت الحاجة الماسة للمشروع العام تتمثل في افتقاره إلى مهارات شريك ذي خبرة استثمارية، فهل يوفر شريك أجنبي له هذه المؤهلات (وليس معنيا بالبيع أو الشراء من المشروع) انسجاما اكثر بين مصالح الشركاء بدلا من تعارضها؟
ج-ما مدى تعويق الشريك الأجنبي الذي هو أيضا بائع خدمات للمشروع الوطني لقدرة المشروع على امتصاص واستنباط التنقية والخبرة الإدارية اللازمة؟
3- ما مدى مساهمة المشروعات المشتركة مع شركات أجنبية في الأمور التالية:
أ-تحسين ربحية المشروع.
ب-خفض التكلفة الرأسمالية وتحسين شروط الحصول عل التقنية.
ب-إتاحة الفرصة لأبناء البلد لاستيعاب التقنية والخبرات الإدارية والتجارية المتطورة.
د-دمج نشاطات المشروع بالاقتصاد المحلي (مثل ربط نشاط المشروع بالمشروعات المحلية الأخرى وزيادة القيمة المضافة المحلية).
4- ما مدى نجاح تجربة العالم الثالث في إنشاء مشروعات مشتركة مع الشركات المتعددة الجنسية؟ وما الدرس الذي يجب أن نعيه عند التفاوض بشأن اتفاق مشروع مشترك مع شريك أجنبي؟
5- ما مزايا ومساوئ الاستعانة بتأجير إدارة أجنبية لتسيير المشروع المحلي بدلا من إدخال شريك أجنبي؟

6- إلى أي حد يمكن أن تستفيد المنطقة من الإدارة الأجنبية أو الشركاء الأجانب ؟ وهل يمكن التوصل إلى اتفاق يؤمن انسجاما في مصالح الأطراف المعنية. بدلا من تعارضها، أو حيازة الطرف الأجنبي لنصيب الأسد من منافع المشروع، عن طريق تحقيق الأرباح المبطنة، مثل العمولات المدفوعة على التسويق والإدارة والمشتريات الدولية، وغيرها من الحيل التجارية؟

الموضوع الرئيسي للمناقشة:

ثالثا:

إلى أي حد تطبق مشروعاتنا العامة نظم ومناهج الإدارة الحديثة وأساليبها؟

هل تختلف المشروعات العامة المتباينة في أغراضها اختلافا واضحا من حيث أداؤها الإداري ؟ لماذا ؟ وما هي النظم والأساليب الإدارية الأكثر أهمية وكفاءة، والتي يتعين على المشروع أن يتبناها ليكون قادرا على منافسة المشروعات الأخرى المماثلة؟

بعض القضايا المتعلقة:

1- هل هناك اختلافات يمكن ملاحظتها في كفاءة نظم إدارة الأنواع المختلفة للمشروعات العامة؟ ما هي ؟ وما أسباب الاختلافات بين:

أ-المشروعات المملوكة ملكية عامة بالكامل، مقابل المشروعات ذات الملكية المشتركة.

ب-المشروعات ذات التوجه غير التجاري مقابل المشروعات ذات التوجه التجاري.

ج-المشروعات التي تضمن لها الحكومة معدل الربح، مقابل المشروعات المعرضة للمخاطر التجارية.

د-المشروعات المملوكة محليا، مقابل المشروعات الإقليمية أو المشروعات المشتركة مع شركة أجنبية.

ه-المشروعات المنشأة حديثا، مقابل المشروعات القديمة.

و-درجة الالتزام والكفاءة والتجربة للمدير التنفيذي.

2- ما مدى حرية الأنواع المختلفة من المشروعات العامة في اختيار تبني نظم إدارة منفصلة عن النظم التي تتبعها الخدمة المدنية؟

3- ما مدى تأثير النظم واللوائح المطبقة في الإدارة الحكومية عل نظم الإدارة المتبعة من قبل المشروعات العامة؟ وما مدى هذا التأثير في كل من النظم التالية:

أ-نظم إدارة شؤون الأفراد، مثل شروط التوظيف. وسياسات التعيين والتدريب والتطوير ومرافق الخدمة الاجتماعية.

ب-الإجراءات المتبعة في المشتريات والتعاقد مع المتعهدين والمقاولين.

ج-أساليب المبيعات واستراتيجيات التسويق.

د-أساليب التخطيط البعيد المدى.

4- إلى أي حد يمكننا اعتبار تأثير النظم الإدارية للخدمة المدنية مسؤولا عن الأداء المتخلف في بعض المشروعات العامة؟

5- إلى أي حد من الممكن ومن المرغوب فيه فصل نظم الإدارة بالمشروعات العامة عن نظم الخدمة المدنية؟ هل تختلف الإمكانية باختلاف أنواع المشروعات العامة؟ ولماذا؟

6- ما الدروس المستخلصة فيما يتعلق بتغيير أداء مشروع عام نتيجة لتغيير شكل ملكيته مثل:

أ-تحول ملكية مشروع من القطاع الخاص إلى القطاع العام (مثل شركات النفط).

ب-تحول ملكية مشروع من القطاع المشترك إلى مشروع مملوك ملكية عامة بالكامل.

ج-التحول من مشروع عام مستقل إلى إدارة حكومية.

د-تحول إدارة حكومية إلى مشروع عام.

7- ما مدى ضرورة تطبيق أساليب الإدارة الحديثة المبينة فيما يلي لإدارة مشروع ما بكفاءة؟ وما مدى تطبيقها في المشروعات العامة في المنطقة؟

ا-نظام تخطيط دائم.

ب-نظام تدفق المعلومات الإدارية.

ج-نظم رسم الميزانية ومتابعة تنفيذها.

د-نظم مالية ومحاسبة حديثة.

ه-أساليب الإدارة بالأهداف.

و-نظم حديثة لإدارة شؤون الأفراد (خطة العمالة الفعالة وتقييم الوظائف وأساليب التطوير المهني الدائم).

ز-أساليب تقييم الأداء.

8- هل تكفي شروط الخدمة السائدة حاليا في المشروعات العامة لاجتذاب أبناء البلد للعمل فيها، والاحتفاظ بهم، وتوفير الحوافز الكافية لرفع مستوى أدائهم إلى الحد اللازم لإنجاح المشروعات العامة؟

أ-كيف تقارن هذه الشروط بالشروط المطبقة على موظفي الخدمة المدنية والقطاع الخاص؟

ب-هل الشروط السائدة لاجتذاب أبناء البلد للعمل في المشروعات العامة كافية بدلا من تكديسهم في إدارات ووزارات الدولة؟ إذا لم لكن هذه الشروط تكفي. فما الذي يمكن عمله لتحسين استغلال الموارد البشرية بهذا الصدد؟

- هل يستلزم إعطاء موظفي المشروع العام حوافز اقتصادية افضل ؟ وهل يكون من الأفضل ربط هذه الحوافز بنتيجة أداء المشروع ؟

- ما مدى إمكانية الاستفادة من برامج التطوير المهني الموجه نحو أعداد الكوادر الوطنية لشغل الوظائف الإشرافية ووظائف الإدارة المتوسطة باعتبارها حافزا لجذبهم للعمل في المشروعات العامة؟

- والى أي حد يمكن أن تتبنى المشروعات العامة التجارية مبدأ المشاركة في الأرباح لجذب وحفز الموظفين ؟

- والى أي حد يمكن قبول مبدأ تمليك المواطنين العاملين في المشروع العام المشترك جزءا من اسهم هذا المشروع؟

9- إذا كان لا بد من ربط أو تشابه النظم الإدارية السائدة في أجهزة الحكومة والمشروعات العامة، أليس من الأفضل-في هذه الحالة-أن نرفع المستوى والأساليب الإدارية في المشروعات العامة الناجحة بدلا من العكس ؟

(الجلسة الخامسة)

تقييم الأداء في المشروعات العامة

الموضوع الرئيسي للمناقشة:

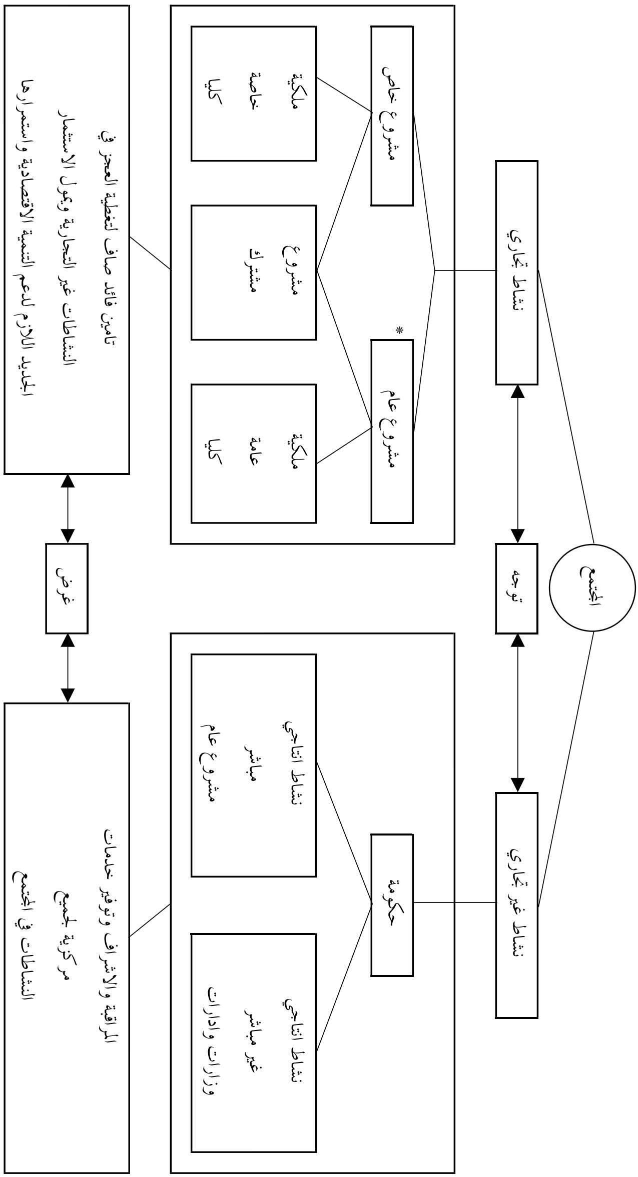
أولا: ما أهمية استخدام لتقييم الأداء كمحك لقياس كفاءة التشغيل وكحافز لتحسين وزيادة إنتاجية المشروعات العامة للمنطقة؟ والى أي حد نجحت نظم التدقيق المطبقة حاليا في مشروعاتنا في تحقيق هذه الأعراض ؟

بعض القضايا المتعلقة:
1- هل يمكن تلقائيا اكتشاف العقبات التي تعوق أداء المشروع؟
أليس من الأفضل رصد المشكلات والعقبات من خلال القيام بتقييم الأداء بشكل منهجي ودوري؟
2- هل في قدرة التدقيق المالي كشف الصعوبات التي تواجه تشغيل المشروع وإدارته؟
3- هل تتمتع مشروعاتنا العامة بأي شكل من الأشكال بتقييم الأداء (إلى جانب التدقيق المالي) ؟
4- ما اوجه قصور نظم التدقيق المتبعة؟ وأساليب تقييم الأداء أن وجدت؟
أ- هل من المجدي تقييم أداء مشروع عام بواسطة مؤشر الربحية التجارية؟
ب-وكذلك أليس من غير المرغوب فيه أن نترك فرصة تبرير المشروع العام عدم كفاءته، بالتعلل بأنه يسعى لتحقيق أهداف قومية غير محددة وغير قابلة للقياس.
5- أي من الوظائف التالية التي يمكن لممارسات التدقيق الحالية أن توضحها:
أ- قياس فعالية المشروع:
مقارنة الأهداف المحققة بالأهداف المحددة مسبقا، أم بالأهداف التي يفترض إنجازها لتحقيق الغرض العام الذي أنشي المشروع من اجله.
ب- قياس كفاءة أداء المشروع:
التأكد من كفاءة تشغيل المشروع من خلال مقارنة نوعية منتجاته بتكلفة إنتاجها من ناحية، ومقارنة تلك من ناحية أخرى بمستوى التكلفة التاريخية للمشروع نفسه وكذلك للمشروعات المماثلة محليا وإقليميا ودوليا.
ج- تقييم النظم الإدارية والأساليب الفنية المطبقة في المشروع.
6- إلى أي حد أثبتت تجربة تقييم الأداء في بعض مشروعاتنا العامة جدواها في اكتشاف العوائق وتحسين الكفاءة؟
أ- تجربة الاستفادة من مؤسسات خارجية لتقييم الأداء مثل تجربة سافكو وألمنيوم البحرين وطيران الخليج والمشروعات الأخرى.
ب- الشركات التي يوجد لديها تقييم داخلي للأداء مثل تجربة شركة الصناعات البتروكيميائية وشركة نفط الكويت وجهاز أبو ظبي للاستثمار.
7- إلى أي حد يمكن القول إن هناك ضرورة ملحة لإدخال نظم متطورة لتقييم أداء مشروعاتنا العامة بشكل منهجي ومنتظم ؟
الموضوع الرئيسي للمناقشة:
ثانيا: ما افضل السبل لتقييم أداء المشروع العام؟
إلى إي حد يتعين علينا المضي-بشكل عملي-في قياس الفعالية والكفاءة في المشروع؟
ما المؤشرات التي يمكن الاعتماد عليها؟ وكيف يمكن تعديلها بحيث تعكس صورة حقيقية لإنجازات المشروع أو فشله؟
بعض القضايا المتعلقة:
1- كيف يجب أن يتم تقييم أداء المشرع العام؟
أ- هل يجب قصر التقييم عل الفعالية، أي قياس انحراف الأهداف المحددة للمشرع (الأهداف القابلة للقياس الكمي) عن الأهداف المنجزة؟
ب- هل يتعين أن يحدد التقييم كفاءة التشغيل أيضا؟ أي يحدد مستوى التكاليف وما تحققه من مكاسب مقارنة بما أدت إليه من منافع فعلية؟

ج- هل يتعين أن تشمل عملية التقييم نظم الإدارة والأساليب الفنية للتشغيل، أي تقييم النظم والأساليب والتقنيات الفنية والإدارية التي يطبقها المشروع؟
د- أم هل يجب أن يكون هناك نظام متكامل لتقييم الأداء، يقوم بفحص مدى الفعالية والكفاءة وسلامة نظم الإدارة والتشغيل؟
2- ما المؤشر الأساسي للأداء؟
أ- هل هو الربح أو معدل العائد على الاستثمار بعد تعديله بخصم الإعانات التي حصل عليها المشروع من الحكومة، وإضافة النفقات التي يتحملها، بسبب تنفيذه أهدافا سياسة عامة طلبتها الحكومة منه.
ب- أم هل هو الفائض الاقتصادي الحقيقي المتحقق للاقتصاد الوطني من جراء تشغيل المشروع؟
3- هل مؤشر الربح أو العائد على الاستثمار مؤشر انسب لقياس أداء المشروعات العامة التجارية، بينما يكون مؤشر الفائض الاقتصادي اكثر مغزى لقياس كفاءة المشروعات العامة غير التجارية؟
4- ما مدى جدوى المؤشرات القانونية التالية في الدلالة على كفاءة الأداء؟. ولماذا لا يمكن الاعتماد عليها بوصفها مؤشرات أساسية؟
أ- نمو مستويات الإنتاجية.
ب- درجة الاستفادة القصوى من الطاقة الإنتاجية.
ج- النمو في العمالة المنتجة لأبناء البلد.
د- تحسين قدرة المشروع على زيادة حجم الصادرات.
ه- زيادة قدرة المشرع على استيعاب واستنباط فنون التقنية اللازمة.
و- تطوير كادر أداري وطني.
ز- زيادة القيمة للضيافة المحلية وتزايد ارتباط المشروع بالمشروعات المحلية الأخرى.
5- ما الصعوبات التي تواجه إقامة نظام تقييم أداء موضوعية يمكن الاعتماد عليه؟وكيف يمكن التغلب عل هذه الصعوبات؟
أ- صعوبة تشخيص الأهداف المتعددة للمشروع العام ووضعها في شكل يمكن قياسه.
ب- تعديل النتيجة النهائية للتقييم أخذين في الاعتبار الأمور التالية:
- الإعانات المقدمة للمشروع.
- التعويض الذي يستحقه للمشروع جراء تكليفه بتحقيق أهداف سياسية عامة، ترى الحكومة ضرورة قيامه بها.
ج- معالجة المشكلة الاجتماعية الناجمة عن تحديد الأدوار والأطراف المسألة عن العجز الناتج في الأداء.
الموضوع الرئيسي للمناقشة:
ثالثا: من الجهة التي يجب أن تقيم المشروعات العامة؟ هل يكفي تقييم المشروع لنفسه داخليا، أم يجب أن يقوم جهاز خارجي أيضا بتقييمه؟
وكيف يمكن استخدام النتائج المستخلصة من عملية تقييم الأداء لتحسين كفاءة أداء المشروع العام؟ والى أي مدى يمكن دمج هذه النتائج لتنعكس في القرارات التي تتخذها في المستقبل أجهزة الأشراف المسئولة عن وضع الأهداف المرحلية واختيار المدراء التنفيذيين وتحديد مناهج تقييم الأداء في المشروعات العامة؟
بعض القضايا المتعلقة:

1- من الذي يقوم بتقييم المشروعات العامة حاليا؟
2- ما مدى نجاح المشروعات العامة في إنشاء نظام تقييم أداء داخلي؟
3- إلى أي حد تقوم أجهزة المراقبة بتقييم أداء المشروعات العامة التابعة لها، أو وضع خطوط توجيهية لتقييم الداخلي؟
4- ما دور التدقيق القانوني للحسابات؟ وهل تتجاوز وظيفتها مراجعة المحاسبة المالية إلى تقييم الفعالية والكفاءة والنظم المتبعة في الإدارة والتشغيل في المشروعات؟
5- ما دور المحاسبين القانونيين؟ هل من صلاحيتهم شمول وظائفهم لما يتجاوز المراجعة المالية؟
6- هل يجب أن تضطلع الدولة بمهمة التقييم الخارجي للمشروعات العامة؟
7- إذا دعت الحاجة إلى تقييم خارجي، فكيف تستطيع الدولة إنشاء نظام كفء لتقييم الأداء؟
8- هل يتعين إيجاد وحدة مركزية مستقلة متخصصة في تقييم أداء المشروعات العامة؟
9- ما الذي ينبغي أن يؤديه دور مثل هذه الوكالة؟
أ- هل هو القيام بتقييم منتظم لفعالية وكفاءة المشروعات العامة سنويا.
ب- أم هو أداء هذه المشروعات على فترات زمنية متباعدة (كل 5 سنوات مثلا).
ج- هل يجب أن تقوم بالتقييم مباشرة أو عن طريق توظيف مستشارين متخصصين بالقيام بهذه المهمة تحت إشرافها؟
د- هل من الأفضل كبداية أن تنحصر جهودها في توجيه ومساعدة للمشروعات في إقامة نظام لتقييم أدائها داخليا؟ ه-إلى أي حد هو هام ومفيد، مناقشة نتيجة تقييم أداء كل مشروع مع إدارته؟
و- هل من الأفضل أن تكون وظيفة هذه الوكالة استشارية، أم يجب أن تكون رقابية؟
ز- إلى أي حد هو مفيد إتاحة فرصة اطلاع جميع الأطراف المعدية على نتيجة تقييم الأداء الخاص بالمشروعات العامة؟
10- ما هي مزايا ومساوئ الفصل بين دور التقييم وبين دور المراقبة؟ هل يجب جمعهما في وكالة مركزية واحدة، أم يستحسن فصلهما؟
11- ما الصعوبات المتعلقة بإنشاء وكالة أو وكالات، يمكن الاعتماد عليها، لتقييم أداء المشروع العام؟
أ- سوء فهم الطبيعة المعقدة لمثل هذه الوكالة ودورها الاستراتيجي، الأمر الذي قد يؤدي بها إلى تعويق أداء المشروع العام.
ب-صعوبة إيجاد مقيمين ذوي كفاءة عالية وقصر دورهم على التقييم المهني.
ج-خلق تفاهم بين جميع الأطراف المعنية وتشجيع كل منهم على استغلال نتائج تقييم الأداء بصورة إيجابية.

شكل (1/1)
تنظيم النشاطات المنتجة في اقتصاد مختلط



شكل (2)

الرقاب العامة على المشروعات العامة التجارية

(جهاز " أجهزة " مشروعات أجيال المستقبل)

جهاز " أجهزة " مشروعـــات أجيـــال المستقبـــل

مجلس أمناء

مكتب تنفيذي

(الشركة / الشركات القابضة)

الغرض: اعادة استثمار الريع الاقتصادي المستمد من انتاج الموارد النفطية في مشروعات تجارية قادرة على توفير مصادر بديلة للدخل القومي والعمالة .

مصدر التمويل:

جزء من عائدات النفط يوازي – على أفضل وجه – الريع الاقتصادي المستحصل من مبيعات النفط الخام ، هذا بالاضافة الى الربح .

عضوية مجلس الأمناء:

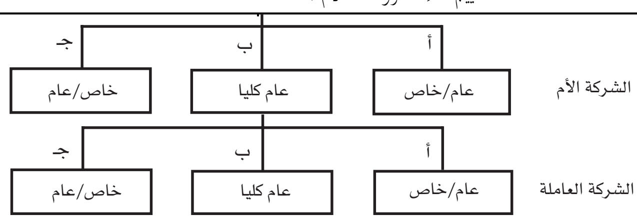
اعضاء منتخبون أو مختارون غير متفرغين من المعنيين ، وممن يتمتعون بالسمعة الطيبة وبالتفاني ، كما يشترك في عضوية مجلس الأمناء رئيس المكتب التنفيذي ورؤساء المشروعات الأم .

وظائف مجلس الأمناء:

1 – اعتماد الأهداف والسياسة العامة .
2 – انتخاب الرئيس غير المتفرغ من بين أعضائه .
3 – اختيار مكتب تنفيذي متفرغ (3 – 5 أفراد) .
4 – اعتماد الخطط لتخصيص الموارد المالية المتاحة وانشاء مشروعات أم جديدة
5 – اختيار وتعيين مجالس ادارة المشروعات الأم من ضمن قائمة قصيرة من المرشحين معدة من المكتب التنفيذي .
6 – مراجعة تقييم أداء المشروعات الأم .

وظائف المكتب التنفيذي:

1 – اعداد خطط وبرامج الاستثمار لغرض تصديق مجلس الأمناء عليها .
2 – اعداد قائمة قصيرة مبنية على أسس موضوعية للمرشحين المؤهلين لعضوية مجالس المشروعات الأم .
3 – مساعدة المشروعات الأم لتحديد أهدافها المرحلية .
4 – تقييم أداء المشروعات الأم .



ملحق د
بيانات إحصائية
من واقع المقابلات مع مسؤولي
إدارة المشروعات العامة

المقدمة

في إطار مشروع دراستنا «مدخل إلى دراسة كفاءة أداء المشروع العام» والذي تركز على الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية، فأنني قمت-شخصيا-بأجراء مقابلات مع 51 فردا من رؤساء وأعضاء مجالس إدارات وأعضاء منتدبين ممن يؤدون أدوارا هامة في 41 مشروعا من اضخم المشروعات العامة في المنطقة، هذا مع العلم بان اغلب هؤلاء الأفراد ممن يشغلون مراكز حكومية بارزة بالإضافة إلى ما يؤدونه في نطاق المشروعات العامة حيث يساهمون في رسم السياسات لعدة مشروعات عامة أخرى.

ولقد كان الغرض من أجراء هذه المقابلات هو الوقوف على أداء المشروعات العامة والتعرف على الصعوبات التي تواجهها.

وبالرغم من اقتصار النية-أساسا-على جمع المعلومات الكمية، إلا أن التفهم والاهتمام اللذين أبداهما المجيبون على الأسئلة المطروحة أديا إلى كون المعلومات الكيفية ذات فائدة أكبر مما كان متوقعا. وعليه فقد قررنا-عند تحليل ما دار في المقابلات-تقديم كل نمط من المعلومات في ورقة منفصلة. وفي هذه الورقة نقدم البيانات الكمية فحسب. أما مضمون الورقة الثانية فانه يرتكز عل جميع الآراء التي عبر عنها المجيبون، كما إنها ستتضمن-في نفس الوقت-نتائج المقابلات التي أجريت مع الوزراء.

إن هذه المعلومات الكمية المقدمة نتائج أولية، الغرض من عرضها أن يسترشد بها الأفراد الذين سيشاركون في ندوة «أبو ظبي».

وختاما.. أود أن اشكر كافة الذين تكرموا بالإجابة على الأسئلة الدقيقة التي وجهت إليهم، خاصة وأنهم قد جعلوا من هذه المقابلات فرصة ثمينة، غاية في الفائدة والإمتاع فيما يتعلق بأمور تبادل الأفكار والآراء.

علي خليفة الكواري

كامبردج-ماساشوستس

6 تشرين أول (نوفمبر) سنة 1979

إعداد

الدكتور/ علي خليفة الكواري

ترجمة

بليغ محمود-موفق الجندلي

«جهاز أبو ظبي للإستثمار»

القسم الأول
اجابات المشاركين على الاسئلة الرئيسية

إن الاجابات المتعلقة بالمعلومات الكمية لـ (51) مشاركا، ممن أجابوا خلال مقابلاتهم قد أدرجت فيما يلي، وستبوب هذه الأجوبة في جداول على شكل نسب مئوية، حيث يتم تضمينها في نصوص أسئلة المقابلة.

أولا: أهداف المشروع :

1/1 بالنسبة للمشروع العام الذي تسهم في ادارته .. إلى أي حد تعتقد ان الغرض العام له قد تجسد في صورة اهداف مرحلية محددة؟

(الرجاء اختيار احدى الاجابات التالية):

(1) جميع الأهداف محددة.	2٪
(2) معظم الأهداف، وليست جميعها محددة.	31٪
(3) بعض الأهداف فقط محددة.	59٪
(4) ليس أي من الأهداف محددا.	8٪
	100٪

2/1 هل تعتقد أن الجهود المبذولة في المشروع الذي تسهم في ادارته من اجل تجسيد الغرض العام الى أهداف محددة هي جهود وافية بالغرض؟

(الرجاء اختيار احدى الاجابات التالية):

(1) وافية جدا بالغرض.	10٪
(2) وافية بالغرض، ولكن يمكن أن تكون أفضل.	39٪
(3) أقل من أن تفي بالغرض.	35٪
(4) ليست وافية بالغرض على الاطلاق.	16٪

3/1 من الذي ينبغي عليه - في اعتقادك - أن يتحمل المسئولية الرئيسية في تجسيد الغرض العام للمشروع الذي تسهم في ادارته الى اهداف محددة؟

(الرجاء اختيار احدى الاجابات التالية):

(1) وكالة مركزية	2٪
(2) وزارة المالية	2٪
(3) الوزارة المشرفة	2٪

(4) مجلس ادارة المشروع	٪84
(5) العضو المنتدب / المدير العام	٪2
(6) الشركة أو المؤسسة الأم.	٪6
(7) الجمعية العامة للمساهمين	٪2

4/1 تميل المشروعات العامة لأن تكون متعددة الاهداف. فأي من الأهداف المذكورة ترى انه حيوي أو هام ثانوي او ليس ذا علاقة بالنشاطات الرئيسية للمشروع الذي تسهم في ادارته؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائما ازاء كل نقطة):

	(1)	(2)	(3)	(4)
	حيوي	هام	ثانوي	ليس ذا علاقة
(1) الحد الأقصى من الأرباح	٪16	٪39	٪18	٪28
(2) الحد الأدنى من التكاليف	٪26	٪65	٪10	-
(3) التوسع في تدريب المواطنين وتوظيفهم	٪39	٪49	٪12	-
(4) امتصاص التقنية المطلوبة	٪37	٪51	٪29	٪8
(5) الاستفادة من اقصى حجم للطاقة	٪35	٪43	٪14	٪8
(6) توفير السلع والخدمات الاساسية	٪47	٪31	٪16	٪6
(7) تبني تنمية المشروعات الانتاجية الأخرى	٪16	٪24	٪41	٪20
(8) رعاية التطور الاجتماعي	٪2	٪2	-	٪96
(9) امداد الاقطار الاخرى بالعون المالي/ التقني	٪4	-	٪2	٪94

(الرجاء اختيار احدى الاجابات التالية):

(1) تفهم واسع	٪12
(2) تفهم الى حد معقول	٪51
(3) الى حد ما	٪26
(4) قليل جدا	٪12
(5) ليس هناك اي تفهم	—

6/1 تتأثر كل مؤسسة بالنزعات الشخصية، فإلى أي حد باعتقادك، تؤثر تلك لنزعات لدى المشرف الرئيسي (او المشرفين) على المشروع او اعضاء مجلس الادارة او المدراء التنفيذيين على تيسير أو تعويق انجاز اهداف المشروع؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائما ازاء كل نقطة):

	تيسير مؤكد	تيسير اكثر منه تعويق	بلا تأثير	تعويق اكثر منه تيسير	تعويق مؤكد
(أ) النزعات الشخصية للمشرف الرئيسي	٪27	٪24	٪27	٪20	٪2
(ب) النزعات لمعظم اعضاء مجلس الادارة	٪23	٪45	٪20	٪10	٪2
(جـ) النزعات الشخصية لمعظم المدراء التنفيذيين	٪23	٪33	٪12	٪2	٪10

7/1 يجوز ان يكون للهيئة المشرفة، ومجلس الادارة، وهيئة الادارة العليا مفاهيم متضاربة حول اهداف المشروع الذي تسهم في ادارته.

ما مدى تكرار المنازعات التي تنشأ عن مثل هذا التضارب في وجهات النظر بناء على خبرتك في المشروع؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائما ازاء كل نقطة):

	غالبا تماما	غالبا	احيانا	نادرا	لا يوجد
(أ) بين الهيئة المشرفة ومجلس الادارة	٪2	٪2	٪27	٪28	٪41
(ب) بين مجلس الادارة وهيئة الادارة العليا	٪6	٪23	٪35	٪20	٪16

8/1 هل تعتقد ان مثل هذه المنازعات تؤثر ايجابا ام سلبا على تحقيق الغرض العام للمشروع؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائما ازاء كل نقطة):

	تأثير تأثير ايجابي مؤكد	ايجابي اكثر مما هو سلبي	بلا تأثير	تأثير سلبي أكثر مما هو ايجابي	تأثير سلبي مؤكد
(أ) منازعات بين الهيئة المشرفة ومجلس الإدارة	٪6	٪27	٪47	٪20	-

(ب) منازعات بين مجلس الادارة وهيئة الادارة العليا	٪8	٪57	٪20	٪12	٪4

ثانيا اختيار مجالس الادارة:

9/1 من الذي يفترض فيه - رسميا - ان يعين اعضاء مجلس ادارة المشروع الذي تسهم في ادارته؟

(الرجاء اختيار احدى الاجابات التالية):

(1) سلطة عليا (فوق المستوى الوزاري)	٪37
(2) الوزارة المشرفة	٪8
(3)الشركة أو المؤسسة الأم	٪6
(4) وكالة مركزية (لجنة) مسؤولة عن اختيار مسئولي المشروع	—
(5) رئيس مجلس الإدارة	—
(6) الجمعية العامة للمساهمين	٪31
(7) آخرون*	٪18

10/1 من الذي عينك رسميا في مجلس الادارة؟

(الرجاء اختيار احدى الاجابات التالية):

(1) السلطة العليا	٪55
(2) الوزارة المشرفة	٪10
(3) الشركة أو المؤسسة الأم	٪8
(4) وكالة (لجنة) مركزية لاختيار مدراء المشروع	-
(5) رئيس مجلس الادارة	٪4
(6) الجمعية العامة للمساهمين	٪6
(7) آخرون*	٪18

11/1 من الذي اقترح تعيينك في مجلس الادارة وفق ما تعتقد؟
(الرجاء اختيار احدى الاجابات التالية):

(*) تعين الوزارة المشرفة للمشروع المشترك ممثليها الحكوميين، بينما ينتخب مساهمو القطاع الخاص في الجمعية العامة ممثليهم.

(1) السلطة العليا	22٪
(2) الوزارة المشرفة	22٪
(3) الشركة أو المؤسسة الأم	2٪
(4) مديرك المباشر	10٪
(5) رئيس مجلس الإدارة	6٪
(6) مبادرتك الخاصة	8٪
(7) آخرون (يرجى التفصيل)	6٪
(8) لا اعرف	25٪

12/1 منذ متى، قبل تعيينك في هذا المجلس، كنت تعلم بأمر هذا التعيين؟

(الرجاء اختيار احدى الاجابات التالية):

(1) منذ 6 شهور او اكثر	17٪
(2) منذ 3 شهور الى اقل من 6 شهور	12٪
(3) منذ شهر واحد الى اقل من 3 شهور	20٪
(4) منذ أقل من شهر	51٪

13/1 ما المجال الذي كنت تعمل فيه مباشرة قبل تعيينك في المجلس؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) موظف حكومي في الوزارة المشرفة	29٪
(2) موظف حكومي في وزارة أخرى	20٪
(3) الشركة أو المؤسسة الأم	14٪
(4) مشروعات أخرى	16٪
(5) نفس طبيعة العمل في القطاع الخاص	—
(6) مشروعات خاصة أخرى	8 ٪
(7) موظف في المشروع نفسه	14٪
(8) غيره (يرجى التفصيل)	—

14/1 ما مدى فائدة خبرتك السابقة في ممارسة أعمالك بالمجلس؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) (خبرة) مفيدة جدا	37٪
(2) مفيدة	43٪
(3) مفيدة بعض الشيء	18٪

(4) غير مفيدة ٪2

15/1 هل تعتقد أن الإجراءات المتبعة حاليا لاختيار المجلس كفيلة بتأمين مسئولين قديرين؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) غالبا تماما	—
(2) غالبا	٪14
(3) أحيانا	٪63
(4) نادرا	٪23
(5) كلا مطلقا	—

16/1 ما مدى تأثير الإجراءات المتبعة حاليا لاختيار المجلس على حفز الأعضاء الحاليين لمجلس الإدارة. أو الذين يحتمل أن يصبحوا أعضاء فيه مستقبلا، لتطوير قدراتهم ليكونوا مدراء أكفاء للمشروع؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) تأثير إيجابي	٪2
(2) تأثير إيجابي أكثر مما هو سلبي	٪22
(3) لا تأثير لها	٪31
(4) تأثير سلبي أكثر مما هو إيجابي	٪41
(5) تأثير سلبي	٪2

ثالثا: مدى فعالية مجلس الإدارة:

17/1 بصفتك عضوا في مجلس الإدارة، ما تقييمك لدرجة اهتمام المجلس بالأمور التالية للمشروع؟ (الرجاء اختيار ما تراه ملائما إزاء كل نقطة):

	مهتم جدا	مهتم	مهتم بعض الشيء	غير مهتم كثيرا
(أ) رسم السياسة العامة	٪25	٪39	٪22	٪14
(ب) اختيار الإدارة التنفيذية	٪23	٪29	٪24	٪24
(جـ) مراقبة الأدوار الإجرائية	٪6	٪51	٪27	٪16
(د) تقييم الآراء	٪10	٪27	٪31	٪31

18/1 من الذي ينبغي في اعتقادك أن تكون له الكلمة العليا في رسم سياسات العمل للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) الوزارة المشرفة	2٪
(2) المؤسسة أو الشركة الأم	—
(3) مجلس الإدارة	86٪
(4) العضو المنتدب/ المدير العام	10٪
(5) الجمعية العامة للمساهمين	—
(6) آخرون	2٪

19/1 من الذي له- في الواقع العملي- الكلمة النهائية فيما يتعلق برسم سياسات العمل للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) الوزارة المشرفة	14٪
(2) المؤسسة أو الشركة الأم	—
(3) مجلس الإدارة	55٪
(4) العضو المنتدب/ المدير العام	6٪
(5) الجمعية العمومية للمساهمين	2٪
(6) آخرون (سلطة عليا)	12٪
(7) لا ترسم سياسات	12٪

20/1 من الذي اختار المدير التنفيذي الموجود حاليا (سواء أكان العضو المنتدب أم المدير العام) للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) الوزارة المشرفة	35٪
(2) المؤسسة أو الشركة الأم	2٪
(3) مجلس الإدارة	33٪
(4) الرئيس	—
(5) شريك أجنبي أو إدارة أجنبية	12٪
(6) الجمعية العمومية للمساهمين	4٪
(7) آخرون (سلطة عليا)	14٪

21/1 من الذي يقوم- غالبا- باختيار كبار موظفي الإدارة الآخرين؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) الوزارة المشرفة	14٪
(2) المؤسسة أو الشركة الأم	—
(3) مجلس الإدارة	45٪
(4) الرئيس	14٪
(5) المدير التنفيذي (عضو منتدب/ مدير عام)	19٪
(6) الجمعية العمومية للمساهمين	—
(7) آخرون (يرجى التفصيل)	8٪

22/1 هل تعتقد أن الإجراءات المتبعة حاليا لاختيار الإدارة التنفيذية كفيلة بتأمين موظفين ذوي مؤهلات عالية؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) غالبا تماما	6٪
(2) غالبا	45٪
(3) أحيانا	29٪
(4) نادرا	14٪
(5) كلا مطلقا	—

23/1 هل تعتقد أن الإجراءات المتبعة حاليا لاختيار الإدارة التنفيذية كفيلة بتأمين موظفين ملتزمين بأهداف المشروع؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) غالبا تماما	20٪
(2) غالبا	16٪
(3) أحيانا	39٪
(4) نادرا	25٪
(5) كلا مطلقا	—

24/1 أي من أنظمة الإدارة التالية يتبعها- حاليا-المشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائما إزاء كل نقطة):

	نعم	كلا	لا أعرف
(ا) نظام التخطيط الدائم	٪35	٪63	٪2
(ب) نظم رسم الميزانية ومتابعة تنفيذها	٪86	٪14	ـ
(جـ) أسلوب الإدارة بالأهداف	٪12	٪72	٪16
(د) تقييم الوظائف	٪41	٪55	٪4

25/1 كم مرة قامت إدارة المشروع في عام 1978 بتقديم تقرير عن سير الأعمال إلى المجلس؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) لم يقدم أي تقرير	٪4
(2) قدم على فترات شهرية	٪37
(3) قدم مرة كل ثلاثة شهور	٪21
(4) قدم مرة كل ستة شهور	٪10
(5) قدم سنويا (فقط)	٪6
(6) فترات أخرى (في كل اجتماع للمجلس)	٪22

26/1 إذا كانت إدارة المشروع قد قدمت تقريرا أو أكثر حول سير الأعمال في عام 1978، فما المرات التي كان المجلس يناقش فيها موضوعات تلك التقارير؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) دائما	٪17
(2) معظم المرات	٪41
(3) حوالي نصف عدد المرات	٪18
(4) أحيانا	٪14
(5) ولا مرة	٪10

27/1 إذا كانت الإدارة - في عام 1978- قد قدمت تقريرا أو أكثر حول سير العمل وناقشه المجلس، فإلى أي مدى استفاد المجلس خلال تلك المناقشات من زاوية زيادة وضوح السياسات العامة أو اختيار الإدارة التنفيذية أو تطوير قواعد الإجراءات الإدارية؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائما إزاء كل نقطة):

	غير متوفرة	متوفرة جدا	بعض الشيء	قليلا جدا
(أ) زيادة وضوح السياسات	٪6	٪37	٪28	٪29

(ب) تحسين اختيار الإدارة العليا	٪6	٪12	٪35	٪47
(جـ) تحسين قواعد الإجراءات الإدارية	٪6	٪29	٪37	٪28

1/28 أي شكل من أشكال مجالس الإدارة ترى أنه أكثر فائدة من غيره للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) مجلس متفرغ بكامله	٪4
(2) مجلس متفرغ بمعظم أعضائه	٪27
(3) مجلس متفرغ بالقليل من أعضائه	٪59
(4) مجلس متفرغ جزئيا بكامله	٪10

1/29 ما حجم المجلس الذي ترى أنه أكثر فائدة للمشروع الذي تسهم في إدارته (على أن يشمل الرئيس والعضو المنتدب)؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1)	3 أفراد	—
(2)	5 أفراد	٪29
(3)	7 أفراد	٪49
(4)	9 أفراد	٪16
(5)	11 فردا أو أكثر	٪6

1/30 أي شكل من أشكال الإدارة التنفيذية المبينة أدناه، ترى أنه الشكل الأصلح بالنسبة للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1)	رئيس مجلس وعضو منتدب متفرغ كليا (فرد واحد)	٪21
(2)	رئيس متفرغ جزئيا وعضو منتدب متفرغ جزئيا (فردان غير متفرغين)	٪6
(3)	رئيس متفرغ جزئيا وعضو منتدب متفرغ جزئيا (فردان)	٪61

(4)	رئيس وعضو منتدب متفرغان جزئيا (فردان)	٪10
(5)	آخرون (بلا آراء)	٪2

1/31 ما شكل الإدارة التنفيذية الحالية للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1)	رئيس وعضو منتدب متفرغ (فرد واحد)	٪26
(2)	رئيس متفرغ جزئيا وعضو منتدب متفرغ جزئيا (فردان)	٪10
(3)	رئيس متفرغ جزئيا وعضو منتدب متفرغ (فردان)	٪31
(4)	رئيس وعضو منتدب متفرغان جزئيا (فردان)	٪31
(5)	رئيس وعضو منتدب متفرغ جزئيا (فرد واحد)	٪2

1/32 خلال السنتين الماضيتين، ما مدى النجاح الذي أحرزه المشروع الذي تسهم في إدارته لإنجاز الأهداف المبينة أدناه؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائما إزاء كل نقطة):

	ناجح	ناجح بعض الشيء	غير ناجح	لا توجد علاقة
(1) الحد الأقصى من الأرباح	٪20	٪29	٪20	٪31
(2) الحد الأدنى من التكاليف	٪25	٪41	٪33	—
(3) التوسع في تدريب وتوظيف المواطنين	٪25	٪37	٪37	—
(4) امتصاص التقنية المطلوبة	٪18	٪37	٪37	٪8
(5) الاستفادة من أقصى حجم للطاقة	٪29	٪43	٪14	٪14
(6) توفير السوق المحلية بالسلع والخدمات الأساسية	٪47	٪33	٪6	٪14

(7) تبني تنمية المشروعات الإنتاجية الأخرى	14٪	25٪	35٪	25٪
(8) رعاية التطور الاجتماعي	–	2٪	–	98٪
(9) إمداد الأقطار الأخرى بالعون المالي/ التقني	2٪	2٪	–	96٪

رابعا التدقيق المالي وتقييم الأداء

33/1 أي شكل أو أكثر من أشكال التدقيق المالي يخضع له المشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائما إزاء كل نقطة):

		نعم	كلا	لا أعرف
(أ)	التدقيق المالي من قبل الشركة الأم	8٪	92٪	–
(ب)	التدقيق المالي من قبل مدقق مالي	47٪	53٪	–
(جـ)	التدقيق المالي من قبل محاسب قانوني مستقل	98٪	2٪	–

34/1 ما التكرار الذي يجري فيه التدقيق الخارجي للحسابات للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائما إزاء كل نقطة):

	بانتظام	بمقتضى الأحوال	غير جار مطلقا	لا أعرف
(أ) التدقيق المالي	100٪	–	–	–
(ب) تدقيق الأداء	–	6٪	94٪	–

35/1 هل قامت أية هيئة عامة خلال السنوات الثلاث الماضية بإجراء تدقيق للأداء في المشروع الذي تسهم في إدارته ثم قارنت النتيجة بالأهداف المحددة؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) نعم	–
(2) كلا	98٪
(3) لا أعرف	2٪

36/1 هل قامت أية جهة خارجية خلال السنوات الثلاث الماضية بإجراء تدقيق للأداء في المشروع الذي تسهم في إدارته ثم قارنت النتيجة بالمستويات القياسية السائدة للصناعة؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) نعم.	6٪
(2) كلا.	94٪
(3) لا أعرف.	2٪

37/1 ما مدى التأثير الذي أحدثته- خلال السنوات الثلاث الماضية بشكل عام- نتائج تدقيق خارجي (مالي أو خاص بالأداء) على الأمور المذكورة أدناه؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائما إزاء كل نقطة):

	قوي جدا	قوي	ضعيف	ضعيف جدا	بلا تأثير
(أ) مركز رئيس المجلس	2٪	–	–	8٪	90٪
(ب) تكوين المجلس	2٪	–	–	2٪	96٪
(جـ) مكافأة المجلس	–	–	–	–	100٪
(د) مركز المدير العام/ الرئيس التنفيذي	2٪	2٪	2٪	6٪	88٪
(هـ) مكافأة المدير العام/ الرئيس التنفيذي	2٪	10٪	4٪	–	84٪
(و) جملة الأهداف المخصصة للمشروع	2٪	4٪	6٪	10٪	78٪
(ز) جهاز إشراف خارجي	6٪	–	8٪	–	86٪
(حـ) عملية التدقيق الحسابي نفسها	2٪	2٪	2٪	6٪	88٪

خامسا: أسئلة ختامية:

38/1 إن جدوى أي مجلس إدارة تتحدد بمدى للسلطة لديه ومدى القابلية في حصوله على المعلومات، والحوافز، وقدرته على التأثير في أداء المشروع. فما وضع مجلس إدارة المشروع الذي تسهم في إدارته إزاء هذه الأمور بشكل عام؟

(الرجاء اختيار ما تراه ملائما إزاء كل نقطة):

	واف جدا	واف ولكن يمكن أن يكون أحسن	أقل من واف	غير واف على الإطلاق
(أ) السلطة	28٪	35٪	31٪	6٪
(ب) قابلية الحصول على المعلومات	41٪	41٪	16٪	2٪
(جـ) الحوافز	16٪	22٪	53٪	10٪
(د) القدرة	10٪	55٪	31٪	4٪

39/1 ما مدى رضائك عن الأداء الحالي للمشروع الذي تسهم في إدارته؟

(الرجاء اختيار إحدى الإجابات التالية):

(1) راض جدا	12٪
(2) راض.	22٪
(3) راض إلى حد ما.	25٪
(4) غير راض.	29٪
(5) غير راض على الإطلاق.	12٪

(القسم الثاني)
معلومات حول المشروعات

1/2 الموقع:

	القطر	العدد	النسبة المئوية من المجموع
المملكة العربية السعودية	10	24٪	
دولة قطر	10	24٪	
الكويت	9	22٪	
دولة الإمارات العربية المتحدة	6	15٪	
البحرين	5	12٪	
أقطار عربية أخرى	1	2٪	
المجموع	41		

2/2 سنة التأسيس:

1934	1	4,9٪
1936	2	9,4٪
1950	1	4,2٪
1952	1	4,2٪

1954	2	4 ,9٪
1958	3	7 ,3٪
1961	1	2 ,4٪
1963	1	2 ,4٪
1964	1	2 ,4٪
1968	3	7 ,3٪
1969	3	7 ,3٪
1971	2	4 ,9٪
1972	1	2 ,4٪
1973	1	2 ,4٪
1974	6	14 ,6٪
1975	4	8 ,9٪
1976	6	14 ,6٪
1978	1	2 ,4٪
1979	1	2 ,4٪
المجموع	41	

3/2 تركيب الشركات:

التركيب	العدد	النسبة المئوية من المجموع
شركة أم	35	85٪
شركة فرعية	6	15٪

4/2 تركيب الملكية الحالية:

التركيب	العدد	النسبة المئوية من المجموع
100٪ يملكها القطاع العام	39	16٪
شركة محاصة من عدة أقطار عربية	6	15٪
شركة محاصة مع شريك أجنبي	4	10٪
مشروع مختلط - وطني (50٪ قطاع عام)	8	19٪
مشروع مختلط وطني (أقل من 50٪ قطاع عام)	7	17٪
المجموع	41	

5/2 تركيب الملكية الأصلية:

التركيب	العدد	النسبة المئوية من المجموع
100٪ يملكها القطاع العام	12	٪29
شركة محاصة من عدة أقطار عربية	4	٪10
شركة محاصة مع شريك أجنبي	5	٪12
مشروع مختلط - وطني (50٪ قطاع عام)	9	٪22
مشروع مختلط - وطني (أقل من 50٪ قطاع عام)	6	٪15
شركة خاصة	5	٪12
المجموع	41	

6/2 الحجم الحالي لمجلس الإدارة:

حجم المجلس	العدد	النسبة المئوية من المجموع
4 أعضاء	1	٪4 , 2
5 أعضاء	5	٪2 , 12
6 أعضاء	10	٪8 , 9
7 أعضاء	10	٪4 , 24
8 أعضاء	6	٪6 , 14
9 أعضاء	7	٪1 , 17
10 أعضاء	5	٪2 , 12
11 عضوا	1	٪4 , 2
12 عضوا	1	٪4 , 2
13 عضوا	1	٪4 , 2
المجموع	41	

7/2 مدى تفرغ المدراء (المدراء العامين) المعينين:

مدراء متفرغون	العدد	النسبة المئوية من المجموع
لا يوجد (الجميع متفرغون جزئيا)	19	٪46
مدير واحد	8	٪20
ثلاثة مدراء	2	٪5
أربعة مدراء	2	٪5
خمسة مدراء	3	٪7
ستة مدراء	7	٪17
المجموع	51	

8/2 مجال الاختصاص الرئيسي للمشروع:

النشاط الاختصاصي	العدد	النسبة المئوية من المجموع
الزراعة	1	٪02
التصنيع	8	٪19
استخراج النفط	7	٪17
مستخرجات أخرى	–	—
التجارة	2	٪5
التمويل التجاري	6	٪15
التمويل التنموي	4	٪10
النقل والمواصلات	5	٪12
أمور أخرى	8	٪20
المجموع	41	

9/2 السوق الرئيسية للمشروع:

السوق	العدد	النسبة المئوية من المجموع
تنافسية	24	٪58
احتكارية	17	٪42
المجموع	41	

10/2 التوجه الرئيسي للمشروع:

التوجه	العدد	النسبة المئوية من المجموع
مشروع تجاري	27	٪66
مشروع غير تجاري	34	٪14
المجموع	41	

11/2 مقدار رأس المال المدفوع كاملا:

المقدار	العدد	النسبة المئوية من المجموع
دون رأس مال رسمي	3	٪7
أقل من مليون دولار	–	–
أقل من 10 ملايين دولار	4	٪10
أقل من 100 مليون دولار	18	٪44
أقل من 1000 مليون دولار	10	٪24
1000 مليون دولار أو أكثر	6	٪15
المجموع	41	

12/2 حجم الاستثمار الإجمالي:

المقدار	العدد	النسبة المئوية من المجموع
أقل من مليون دولار	–	–
أقل من 10 ملايين دولار	1	٪2
أقل من 100 مليون دولار	6	٪15
أقل من 1000 مليون دولار	21	٪51
بليون دولار أو أكثر	13	٪32
المجموع	41	

(القسم الثالث)
معلومات حول المساهمين

1/3 الجنسية:

الجنسية	العدد	النسبة المئوية من المجموع
دولة قطر	16	٪31
الكويت	12	٪24
المملكة العربية السعودية	11	٪22
دولة الإمارات العربية المتحدة	7	٪14
البحرين	3	٪6
جهات عربية أخرى	2	٪4
المجموع	51	

2/3 الفترة الزمنية:

الفترة بالسنوات	العدد	النسبة المئوية من المجموع
37 - 30	6	٪21
34 - 31	14	٪27
38 - 35	19	٪37
42 - 39	5	٪10
46 - 43	5	٪10
49 - 47	2	٪4
المجموع	51	

3/3 تاريخ التعيين في المجلس:

السنة	العدد	النسبة المئوية من المجموع
1969	3	٪6
1971	1	٪2

السنة	العدد	النسبة المئوية من المجموع
1972	2	٪4
1973	2	٪4
1974	5	٪10
1975	9	٪17
1976	18	٪35
1977	4	٪ 8
1978	7	٪ 4
المجموع	51	

4/3 التعليم:

مستوى التعليم	العدد	النسبة المئوية من العدد
دكتوراه	8	٪16
ماجستير علوم أو آداب فأعلى	7	٪14
بكالوريوس علوم أو آداب وما يعادلهما	34	٪66
دون الشهادة الجامعية	2	٪4
مستوى التعليم الثانوي	–	–
دون مستوى التعليم الثانوي	–	–
المجموع	51	

5/3 مجال الاختصاص الرئيسي:

الاختصاص	العدد	النسبة المئوية من المجموع
الإدارة / إدارة المشروعات	16	٪31
اقتصاد	16	٪31
هندسة	13	٪26
قانون	3	٪6
علوم	–	–
اختصاصات أخرى	3	٪6
المجموع	51	

6/3 المنصب في المجلس:

المنصب	العدد	النسبة المئوية من المجموع
رئيس وعضو منتدب متفرغ	1	٪2
رئيس مجلس متفرغ جزئيا	8	٪8
نائب رئيس وعضو منتدب متفرغ	2	٪4
نائب رئيس متفرغ جزئيا	3	٪6

المنصب	العدد	النسبة المئوية من المجموع
عضو منتدب متفرغ	8	٪16
عضو منتدب متفرغ جزئيا	6	٪12
مدير متفرغ جزئيا	23	٪45
المجموع	51	

7/3 عضوية مجالس إدارة أخرى:

العضوية	العدد	النسبة المئوية من المجموع
لا مجلس آخر	12	٪24
مجلس واحد آخر	9	٪18
مجلسان آخران	13	٪24
ثلاثة مجالس أخرى	4	٪8
أربعة مجالس أخرى	14	٪27
المجموع	51	

مصادر ومراجع مختارة

أولا: الأوراق التحضيرية لمشروع الدراسة «مدخل إلى كفاءة أداء المشروعات العامة في الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية»:

- حسن الابراهيم، «الجامعات في العالم العربي كمؤسسات عامة علمية تعليمية عالية غير تجارية»، الكويت 1979.

- Jones Leory P. Evaluating the performance of Public Enterprise (with special reference to the Oil Producing Countries of the Arabian Peninsula),Boston 1979.

-Murthy, K.R.S; Top Management Selection and Development,Boston 1979.

ثانياً مصادر أخرى:

- احمد محمد موسى، مؤشرات تقييم الأداء في قطاع الأعمال، دار النهضة، القاهرة 1973.
- إسماعيل صبري عبد الله، تنظيم القطاع العام: الأسس النظرية واهم القضايا التطبيقية، دار المعارف، القاهرة 1969 م.
- الكويت اليوم، «مرسوم بالقانون رقم 106 لسنة 1976 م في شان احتياطي الأجيال القادمة» العدد 1113، الكويت 1979 م.
- الأزمنة العربية، «مذكرة مرفوعة من المجلس المهني الاتحادي ومجلس الوزراء إلى المجلس الأعلى الاتحادي» 1979/3/28 م، ص 6-10.
- جاسم خالد السعدون. «العوامل المؤثرة في تكافؤ توزيع الدخل (دراسة عن الكويت). مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد الثاني عشر 1977 م.
- عبد السلام بدوي، إدارة القطاع العام في الاقتصاد المصري. الأنجلو المصرية. القاهرة، 1973 م.
- علي خليفة الكواري.«صناعة النفط في الخليج العربي: من اهتمامات الماضي إلى تحديات الحاضر، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية. العدد السابع عشر، يناير 1979 م.
- غازي عبيد مدني (مشرف). «الهيكل القطاعي والتنسيق بين خطط التنمية: دراسة مقارنة عن المملكة العربية السعودية ودول الخليج العربي»، وزارة التخطيط، المملكة العربية السعودية، (على الآلة الكاتبة).
- فاروق عباس البهائي، «رقابة الأداء» (مخطوط)، مركز التنمية الصناعية للدول العربية، القاهرة 1976 م.
- مجلس الوحدة الاقتصادية العربية، ندوة المشروعات العربية المشتركة: القاهرة 14-18 ديسمبر 1974 م. القاهرة 1976 م.
- محمد ضياء الدين الريس، الخراج في الدولة الإسلامية، مكتبة نهضة مصر ومطبعتها، القاهرة 1957 م.
- وزارة التخطيط، الكويت، «استراتيجية التنمية الصناعية بدولة الكويت (على الآلة الكاتبة)،

ديسمبر 1977 م.
- AL-Kuwari, Ali Khalifa; Interviews with Directors of public Enterprises-Quantitaline Data I,Preminary Results, Cambridge Mass,1979.
- Aharoni,Yair ; Managerial Discretions on SOE, The State-owned Enterprises Conference, March 26-28,1979,Harvard Business scholl (HBS), Cambridge Mass,1979.
- Sen, Amartya; Profit Maximisation and the public Sector,the Text of the John Malthai Memorial Lectures delivered on the 30th and the 31 st of March, 1970, at kerala University.
- Anastassopoulos,Jean Pierre; Towards a Theory of Conflict between SOEs and Government, The state Owned Enterprises Conference, March, 26- 28, 1979,(HBS), 1979.
-Bergson, Abraham; Managerial Risk and Rewards in Public Enterprise, Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No.564,July 1977.
- Basu, Prahlad Kumar; Public Enterprises in Economic Development: A Theorentical Discource, Boston Mass 19, July,1971. (Type Script)
- Bruce, Richard ; The Enterpreneure Strategies, Motivations Successes and Failures, Bedford, England, Librarian Book LTD,1976.
-Chester I. Barnard; The function of the Executive Havard University Press, Cambridge,Mass, 1976.
- Chitayatt, Gideon ; Board of Directors Effectivenss in State Owned Companies, The State owned Enterprise Conference, March 26- 28, (HBS) 1979.
-Courtney, C Brow; Putting the Corporate, Board to Work Macmillan, New york, 1976.
- The Economist; Public Sector Enterprise; The State in the Market, December 30, 1978, pp. 37-58.
- Refii, Farshad; Joint Ventures and Transfer of Technology to Iran:The Impact of Foreign control, DPA Thesis, Graduate School of Business Administration, 1978.
- Ferraris Mario Carlo; Strategic Management in state Enterprises, DPA, Thesis, Graduate School of Business Administration, Havard University, 1978.
- Friedmann, Wolfgang; Public and Private Enterprise in Mixed Economics, Stevens& Sons, London, 1979.
- Grassini, Franco A.; Political Constraints on Management of Italian Public Enterprise, The State Owned Enterprise Conference (HBS) March 26-29, 1979.
- Gupta, Antil & Ramamurti Ravi; Memorandum, Interviews With Public Enterprise Workshop Participant, Published internal Memorandum Address to Prof. Richard Million, HIID, October 4, 1978 (Type Script).
- Heath, J.B.; Public Enterprise and the role of the U.K. Parliament, The State Owned Enterprise Conference, March 26-28, 1979, HBS.
- M. Horwitch; Private and Public Management: Is there a Difference? Draft Mimeograph. (Type Script).
- Hanson, A.H.; Public Enterprise and Economic Development London, Routledge & Kegan Paul

LTD. Thinded, 1965.

- Havard Institute for International Development, Material for Public Enterprise Workshop, 1976-1978, collection at HIID, Library, Cambridge Mass.

International Center for Public Enterprise in Devoloping Countries, Control Systems for Bublic Enterprises in Devoloping, Countries, Inter-regional Workshop,9- 13,July, 1979, ICPA, Ljubljana Yugoslavia, 1979

- Jones,Leory P,; The Efficiency of Public Enterprise: in Less Developed Countries, Boston University,June 29,1977 (Type Script).

-Jones, Leory P. Public Enterprice and Economic Devolopment, The Korean Case, Korea Devolopment Institute, Seoul, Korea, 1975.

- Jenkins, Glenn P., Performance Evaluation and Public Enterprises Harvard Institute for International Development,(HIID) Nov. 1978.

-Jenkins, Glenn P;An Operational Approach to the Performance of Public Sector Enterprises,Harvard Institute for International Development Paper, No.47,Nov. 1978.

- R. Keller and P.Castaneda; Planning and Management Control in the INI of Spain, The State owned Enterprises Conference, March 26- 28,1979(HBS).

- Al-Kuwari, AK.; Oil Revenue in the Gulf Emirates, Bowker, London 1978.

- Lorsch, Jay W.; Top Management Decision Making in Private Vs.State Owned Enteprises,The State Enterprises Conference, March 26-28, (HBS) 1979.

-Alberto Martinelli;The Italian Experiece with state Controlled Enterprices, The state owned Enterprises Conference, March 26- 28, (HBS)1979.

-Monsen,RJ & Walters K.D.,A Theory of the State-Owned Firm in a Democracy, The State owned Enterprises Conference, March 26- 28, (HBS)1979.

- Murthy, K.R.S.;Does Change Help? The Economist Times, Bombay Sept 10, 1977.

- Nawab, A. W.; Political Adminstration of Indian Economy Idarah, I. Adabiyat. I., Delhi, 1974.

- Opec; Proceeding of the Opec Seminar on Downstream Operations in Opec Member Countries-Prospected Problems, Vienna-October 9- 11, 1978, Opec Vienna 1978.

- Pfeffer, J. Salnick, G.R.; The External Control of Organizations, A Resource Dependence Perspective, New York, Harper & Row, 1978.

- منظمة الأقطار العربية المنتجة للبترول «ورقة عمل بشان مفهوم الربحية التجارية والربحية الاقتصادية والأسس التي تعمل عليها»، 1979 على الآلة الكاتبة.

- Sadik, Muhamad; Bahrain, Kuwait, Qatar,The United Arab Emirates and Saudi Arabia,in International Center for Law in Development,Public Enterprises and Development in the Arab World,New York, 1977.

- Sayigh, Yousif A.; The Determinants of Arab Economic Development Groom Helm, London, 1977.

Seidman; The State, Law and Development,London, Groom Helm, 1978.

- Sri International; Executive Summary, Chemical Construction-Production and Distribution Cost,

Prepared for Gulf Organization for Industrial Consulting, Doha,1979.(Type Script).

- Sexty, Robert W. Autonomy Strategies of Govt.,Owned Business Corporations in Canada. The State Owned Enterprises Conference, March 26-28, (HBS) 1979.
- Sharma, Arvino; Management Development in public Enterprise, Ajanta Publications Delhi, 1979.
- Sherief Fouad; Planning for Improved Performance of public Enterprises in Developing Coutries: Some lesson frome international experience «Ljubljana, Interntional center for public enterprise, 1974.
- Smrcka, Jaroslav. Conceptual Management of top level Managers. Prague, 1977.
- Solman, Martyn; Socializing Public Ownership. Macmillan, London, 1978.
- V. G. Rajadhyaksha; Certain Key Effectveness Variables. Reprint from human futures, New Delhi, Autumn 1978.
- Ray H. N.; Public Enterprises in India-Startegy-Objective and control. Havard University center for International Affairs, May 1965. (Type Script)
- Vernon, Raymond, ed; «Big Business and the State Chaging relation in Western Europe»,Havard Press University, Cambridge, 1974.
- U. N. Departement of Economic and Social Affairs, Organisation, Management and Supervision of public Enterprises in Developing Coutries, United Nations New York, 1974.
- U. N. Department; Final report of U.N. expert, Working group on measures for improving performance of public Enterprise for developing countries, Herceg, Nov., U.N., 1968.
- Shepherd, William G.; Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice, Lexington Book, Lexington Mass, 1976.
- Kiyohiko, Yoshilake; An Introduction to Public Enterprise in Japan, Sage Publication, Beverly Hills, 1973.
- Zateznik, Abraham D.C.S.; Power and Leadership in State-Owned Enterprise. The state Owned Enterprise Conference, March 26-28, (HBS) 1979.

الهوامش

هوامش الفصل الأول

(1) The Economist,30 Dec.1980 P.P 37-58.

(2) Holland, Stuart, Europe's New Public Enterprises, In Vernon, R.BigBusiness and the state, P.31.

(3) لمزيد من التفصيل فيما يتعلق بهذه المبررات انظر:

- Hanson, Alvin,H.,Public Enterprise and Economic Devolopment, London Rouredge & Kegan Paul 1965.

- United Nations Department of Economic & Social Affairs, Management and,Supervision of Public of Public Enterprise in Develping Countries, New York,1974.

- Jones, Leory P., Public Enterprise and Economic Devlopment: The Korean Case,Korea Development Institute, Seaul 1975.

(4) د. محمد ضياء الدين الريس-إخراج في الدولة الإسلامية-ص 104.

(5) د. غازي عبيد مدني (إشراف) «الهيكل القطاعي والتنسيق بين خطط التنمية» ص. 13.

(6) د. علي خليفة الكواري، ماهية التنمية الاقتصادية-الاجتماعية، ص 7-10

(7) علي خليفة الكراري، اقتصاديات الاستخدامات البديلة الغاز الطبيعي غي المصاحب في الخليج العربي، محلة النفط والتعاون العربي، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول، المجلد السادس، العدد الثالث 1980 م، من ص 29 إلى ص51.

(8) المرجع السابق-ص 45.

(9) نفس المرجع-ص 47.

(10) نشرة الاتحاد العربي لمنتجي الأسمدة الكيماو ية، الأمين إلمام يبدد المخاوف والتردد في التوسع في صناعة الأسمدة العربية، كانون أول (ديسمبر) 1979، ص 4

(11) Middle East Economic Survey, (Mees) 23rd April, 1979, P.10.

(12) Al Kuwary, A. K. Oil Revenue in the Gulf Emirates, PP133,172.

(*) رأسمال الشركة العربية للاستثمار يبلغ 200 مليون دولار، برأسمال بنك الخليج يبلغ 100 مليون دولار.

(*2) على أساس مستوى الإنتاج الحالي، تقدر عائدات النفط لعام 1980 بحوالي 150 بليون دولار وعلى أساس أنها تمثل 70٪ من الدخل القومي فان الدخل القومي يمكن تقديره بحوالي، 214 بليون دولار. وعلى أساس أن سكان المنطقة 12 مليون نسمة فان متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي يقدر بحوالي 18 ألف دولار سنويا.

(*3) إمارة أبوظبي هي الوحيدة التي مازالت-من حيث المبدأ-لا تجيز تملك الأراضي من قبل الأفراد وإنما تعطي لهم حق الانتفاع بها فحسب، ولكن-على ما يبدو-فان الدولة بدأت تعوض عن

المساكن القديمة في العين تعويضات كبيرة، وذلك خلال السنوات الأخيرة.

هوامش الفصل الثاني

(*) يتم سد العجز من الضرائب التي تحصلها الدولة بصفتها راعية للمصالح العامة.

(1) انظر: Anastassopoulos, Jean-Pierre; Towards a Theory of Conflict between SOE's and Government, (The State-owned Enterprises Conference), March 26-28,1979. Harvard Business School.Cambridge. Mass., U.S.A.

(2) Encyclopaedia Britanica, Inc., The new Encyclopaedia, Chicago, 1976. Vol. 15.

(*2)على سبيل المثال، بلغت أرباح شركة شل العالمية حوالي.. . 6, مليون دولار في 1979 م، وهذا ناتج أساسا عن قيامها بالشراء والتصنيع والمتاجرة بحوالي 3 ملايين برميل من النفط الخام يوميا.

(3) Middle East Economic Survey, (Mees) 23rd April,1979 P 10.

هوامش الفصل الرابع

(1) لمزيد من التفصيلات-راجع: د. محمد وجيه بدوي وآخرين، »دراسة أولية عن أساليب نقل التكنولوجيا وعلاقاتها بمشاكل التصنيع في دول الخليج العربية« مجلة »آفاق اقتصادية«-اتحاد غرف التجارة والصناعة بدولة الإمارات المتحدة، العدد الأول، يناير 980 1، ص 45 إلى ص 74.

(2) وزارة التخطيط، استراتيجية التنمية الصناعية بدولة الكويت، ديسمبر 1977 م، ص 71-73.

(3) انظر: مجلس التخطيط، تقدير العرض والطلب من قوة العمل في عامي 1975 , 980 1 الكويت، أبريل 975 م، ص 5 4-46..

(*) بلغ إجمالي عدد القوى العاملة في الشركة اكثر قليلا من 40 ألف، عدد السعوديين منهم حوالي 20 ألفا هذا بينما كان إجمالي قوة العمل عام 970 أم حوالي 13 ألفا، عدد السعوديين منهم بلغ حوالي 10 آلاف.

(4) Al Hokail, Abdul Aziz, Aramco'sExperience in Assimilation and development Of National Employees' Address to M.E.I.R.C Industrial Relations Conference Monoco. Sept,18.1980.

هوامش الفصل الخامس

(1) موسوعة عباس محمود العقاد الإسلامية،ج 2، ص405.

(2) Jones leory p.:Evaluating the Performance of Public Enterprise

(*) يطلق عليه بعض الاقتصاديين »الربح المحاسبي«.

(*2)يطلق علبه بعض الاقتصاديين »الربح التجاري«.

(3*) complementary & supplementary indicators

المؤلف في سطور:

د. علي خليفة الكواري

* ولد في قطر عام 1941.

* تخرج في جامعة دمشق قسم إدارة الأعمال عام 1966.

* حصل عل درجة الدكتوراه في العلوم الاجتماعية عام 1974 من جامعة درهام بإنجلترا، وكان موضوع بحثه: عائدات النفط في أقطار الخليج العربي: نمط تخصيصها وأثرها على التنمية.

* يعمل حاليا:

في قطاع النفط في دولة قطر، و يدير مشروع دراسات التنمية بجامعة قطر.

* النشاط العلمي:-زميل باحث بجامعة هارفارد.

* عضو نادي اكسفورد لسياسة الطاقة.

* عضو مجلس إدارة مجلة دراسات الخليج-جامعة الكويت.

* مدير مشروع دراسات التنمية لأقطار الخليج العربي-جامعة قطر

* البحوث:

قدم العديد من الأبحاث في مجال عائدات النفط وإدارة قطاع النفط والتنمية في أقطار الخليج العربي.

الكتاب القادم

الإسلام في الصين

تأليف

فهمي هويدي